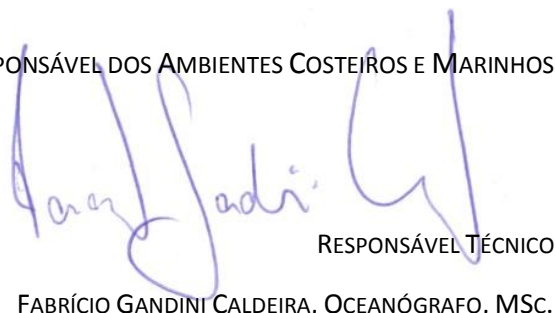


MANIFESTAÇÃO TÉCNICA COM RELAÇÃO AOS PLANOS DE MANEJO DAS APAS SUL E CENTRO E INSEGURANÇA JURÍDICA PROVOCADA COM A APROVAÇÃO PELO CONSEMA DURANTE A 377ª PLENÁRIA - APORTE AO GRUPO DE TRABALHO DO MPSP.

1/26

INSTITUTO MARAMAR PARA A GESTÃO RESPONSÁVEL DOS AMBIENTES COSTEIROS E MARINHOS



RESPONSÁVEL TÉCNICO

FABRÍCIO GANDINI CALDEIRA, OCEANÓGRAFO, MSc.

12 DE AGOSTO DE 2019

Sumário

1. Organização do Documento	3
2. A legitimidade dos que postulam.....	4
3. Vícios nos ritos processuais de aprovação coletiva	4
4. Aspectos técnicos insanáveis e que merecem reversão e reforma	6
4.1. Eficiência nos processos de tomadas de decisão em gestão participativa para a pesca responsável - um dos temas mais valiosos e ao mesmo tempo mais caros às APAs Marinhas .6	
A Valorização do Princípio da Proibição do Retrocesso na Matéria Ambiental e Participação Social para proteção dos bens naturais.....	6
A necessária observância de procedimentos de ritos claros e inequívocos para Tomada de Decisão de Coletiva	10
A imperativa acepção do que vem a ser uma Manifestação Técnica no contexto de gestão colaborativa de recursos comuns	14
Definição de tipologias de embarcações – uma confusão à parte	15
4.2. A defesa pelos ambientes praias frente aos impactos das obras humanas e os serviços ambientais de proteção desses ecossistemas no contexto das mudanças climáticas.....	19
Limites entre UCs e insegurança jurídica trazidas pela PM.....	20
A incoerência do que ocorrera na reunião da CTBio antes da plenária do CONSEMA	21

1. Organização do Documento

O presente documento reúne elementos concretos que atestam a necessidade de correção de termos técnicos e aspectos de ordem legal que constam na minuta de Decreto dos Planos de Manejo das APAs Marinhas Sul e Centro de São Paulo aprovada na 377ª Reunião Ordinária do Plenário do Conselho Estadual de Meio Ambiente - CONSEMA em 26 de Junho de 2019.

O material aprovado no CONSEMA, não pela unanimidade dos Conselheiros, está sendo encaminhado à Consultoria Jurídica da Secretaria de Meio Ambiente (CJ SMA) para depois seguir os ritos tendo em vista a assinatura do Governador.

A oportunidade de reformar aspectos que constam no documento representa o último momento de se adequar aspectos que poderão ser muito caros aos que vivem e convivem dentro das APAs Marinhas, mas também aos Conselheiros do CONSEMA que desafortunadamente aprovaram aspectos que se afastam dos princípios que norteiam um Plano de Manejo de áreas naturais com possibilidade de uso direto e responsável da biodiversidade.

O presente material é apresentado em partes iniciando em: (1) a legitimidade de quem postula, (2) vícios nos ritos processuais de aprovação coletiva, (3) aspectos técnicos insanáveis que merecem reversão e reforma.

2. A legitimidade dos que postulam

O Instituto MARAMAR é uma organização privada sem fins lucrativos, qualificada como OSCIP (Lei 9.790/99) desde 2004, com atuação no âmbito das discussões das APAs Marinhas desde a sua gestação e criação. Fomos parte do primeiro Conselho Gestor, seguindo por outras gestões, afastando-nos momentaneamente e regressando à atual gestão, cuja composição é a responsável pela aprovação do atual Plano de Manejo da APA Centro. Dentro do Conselho Gestor, o MARAMAR foi a única organização que se opôs à sua aprovação pelos motivos que aqui se desdobram.

Não tivemos participação direta no Conselho Gestor da APA Sul, nem na APA Litoral Norte. Porém, as discussões que aplacavam as áreas Sul e Centro, ensejou a formação de um coletivo de pescadores (as) artesanais, representações da categoria e organizações da sociedade civil denominado APA É UMA SÓ. Esse coletivo desde Agosto de 2018 tem forjado propostas, construído pautas, dialogado com a CJ SMA, convidado a FF para participar de plenárias abertas, e portanto demonstrado a limitação técnica e administrativa da FF em resolver questões afeitas à pesca dada a falta de experiência com a matéria.

Diante do exposto, venho manifestar sob minha inteira responsabilidade institucional enquanto Conselheiro da APA Litoral Centro, participante ativo do Coletivo APA É UMA SÓ e colaborador da Frente Parlamentar em Defesa da Pesca do Estado de São Paulo (ALESP) os argumentos que se seguem.

3. Vícios nos ritos processuais de aprovação coletiva

Durante a 377ª plenária do CONSEMA e discussão prévia dos Planos de Manejo da Câmara Técnica de Biodiversidade (CTBio), restou evidente vícios de procedimentos que merecem ser aqui explicitados com o intuito de demonstrar que, se respeitados ou aclarados no ato em que foi feita a demanda, muitas das incoerências e deslizes observados na minuta de Decreto aprovada poderiam ter sido evitadas.

Aspecto fundamental foi que durante a plenária do CONSEMA, embora os Planos de Manejo sejam muitíssimos similares no conteúdo dos seus Decretos, cuja aprovação combinada seria não somente coerente do ponto de vista de conteúdo, mas também do ponto de vista geo-oceanográfico já que, unidos, representam um único *continuum* marinho costeiro desde o limite setentrional de Bertiooga até a fronteira com

o Estado do Paraná, em verdade tiveram seus conteúdos aprovados em separado. Um despropósito injustificável, que prejudicou o voto consciente, qualificado e responsável por parte dos Conselheiros, naquele momento como que *reféns* das explicações, uma vez que o contraditório não foi possível na intensidade que se mostrava imperativa.

O prejuízo do que ocorrera em plenária foi grande, pois os debates que se sucederam, após a apresentação de ambos PMs, quando finalmente a argumentação isenta sobre o conjunto dos Planos de Manejo apresentado se mostrou possível - aspectos vitais de serem também aplicados à APA Sul, naquele momento devido ao *rito processual* já não poderia mais modificar, já que fora aprovado alguns momentos antes. A própria ideia de Mosaico que integra as UCs, se fazia necessária aqui para aprovar os Planos de Manejo. A desconexão das discussões e a perda de oportunidade de discussão integrada acarretou sérios prejuízos de interpretação dos próprios Conselheiros que não compreendiam que o assunto por nós pautado, não se aplicaria somente à APA Centro, mas a todo trecho sul e fatalmente, seu entendimento por deriva a aderência, para o futuro Plano de Manejo da APA Marinha Litoral Norte.

Portanto, os prejuízos sentidos na plenária do 377ª CONSEMA geram consequências na escala de todo o litoral de São Paulo e não somente ao litoral centro como imaginavam muitos dos Conselheiros. Tivesse a discussão colocada da forma correta, integrada portanto, diante da natureza comum do seu conteúdo, potencialmente os destaques que aqui apontamos poderiam ter sido avaliados com cautela e concedido o Pedido de Vistas que se mostrava fundamental para sanar aspectos técnicos e vícios imperdoáveis que nada colaboram para união do segmento da pesca artesanal na busca de regras de interesse comum.

4. Aspectos técnicos insanáveis e que merecem reversão e reforma

- 4.1. Eficiência nos processos de tomadas de decisão em gestão participativa para a pesca responsável - um dos temas mais valiosos e ao mesmo tempo mais caros às APAs Marinhas

6/26

A Valorização do Princípio da Proibição do Retrocesso na Matéria Ambiental e Participação Social para proteção dos bens naturais

As proposituras feitas no CONSEMA e nova redação propostas em projeção na plenária mostrou a incapacidade do Estado de acolher ideias e sugestões. Na visão do Estado, o que estava sendo proposto já estaria acolhido mas não é verdade: (1) não define o rito, (2) não coloca prazos às instituições, (3) fala em direito ao contraditório mas não acolheu a redação (apresentada nas próximas páginas), que fora apresentada como proposta. Sequer votada foi.

A maneira como hoje o rito está proposto visando a construção e deliberação de normas coletivas de pesca e Acordos de Pesca não garante a incorporação de estudos externos (ainda que fala-se laconicamente em direito ao contraditório). Tampouco confere agilidade pois continua centralizando a discussão no gestor, algo já superado, uma vez que é sabido que boa parte das medidas de sugestão virão do grupo de usuários e não dos gestores que são bastantes mais úteis às políticas públicas enquanto facilitador/animador e não como proponente. O drama enfrentado pelas pescarias e que necessitam mecanismos de gestão e governança para melhor acesso aos recursos pesqueiros, e desse modo, paulatinamente incorporar medidas visando a recuperação dos estoques pesqueiros através da adoção de ferramentas de gestão e manejo. O Estado deve reconhecer aqui a funcionalidade da Teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale, como sendo uma amálgama do direito normativista positivista (1), o direito dos costumes, da prática, da realidade fáctica (2) e do direito natural, moral (3). A Teoria de Reale teria vindo como *uma resposta ao formalismo normativista do direito*. Ele traz a ideia do sociologismo jurídico, diante do fato que há um mundo real, há uma realidade fáctica, o costume, e que esses fatos devem sim pautar a construção da norma já que se

parte do fato concreto ¹. Do Moralismo Jurídico, viria a ideia dos valores da sociedade, do direito moral da pesca como atividade geradora de alimento, quem sabe até mesmo o direito dos próprios recursos vivos sobreviverem também por que não ? As três formas de enxergar, sob os três prismas estariam corretas, mas o erro estaria no fato de elas excluírem uma as outras. Daí a grande ideia de combinar os três. Cada ideia seria uma dimensão, e aqui teríamos o resultado de uma equação, considerando assim a tridimensionalidade na interpretação e não somente um aspecto.

A virtual divagação feita, é justamente para alertar que a Fundação Florestal, com a estrutura que possui, só consegue, e ainda de forma lenta e distante, propor normas e medidas mas que se distanciam do direito moral a que o setor pesqueiro teria direito, muito menos trata de aspectos particulares de território já que não promove o fluxo de propostas de baixo pra cima. Pelo contrário, via de regra admite ser prioridade um determinado assunto e traz para discussão sem rito metodológico, sem procedimento claro de sistematização, sem infindáveis reuniões mal mediadas com debates desnecessários já que medidas de gestão, devem ser construídas de forma clara, justificando o porquê é necessário a medida, os fundamentos técnicos, que medidas adotar e aprovar. Adota a medida, monitora-se sua aplicação através de dados obtidos pelo próprio setor interessado em ter esses dados organizados e assim avalia manutenção da medida ou sua adaptação. A atual configuração de diálogo que se mostra como um *modus operandi* da Fundação Florestal, em verdade pode ser entendida como uma *arena de brigas e conflitos* que serve somente pra centralizar e mediação na Fundação Florestal e nada fazer, ou fazer muito pouco. Note que em 10 anos de APAs Marinhas temos no conjunto de Sul ao Norte, não mais que uma dezena de regramentos, algo em torno de 01 entendimento por ano (!!!!). É evidente que se o Estado quer superar esse número deve mudar radicalmente sua forma de trabalhar. Caso não haja esse interesse, então resta evidente que a forma de trabalho é justamente para atrasar as tomadas de decisão, desestimular a atividade, e colocar o setor como atrasado, sem inovação, estanque e que portanto deve ser tutelado pelo Estado e não conferir a ele, a necessária autonomia e protagonismo nas tomadas de decisão. Ao não permitir essa eficiência em gestão, o Estado está paradoxalmente, a incentivar o descumprimento de regras, a opressão, os conflitos normativos, em última análise colaborando ainda mais para a sobrepesca, para o colapso das pescarias, e manutenção da ideia não de mar como área comum, mas como área de ninguém e de livre acesso. Somente aqueles Estados Federativos que se permitiram oxigenar e inovar em gestão, que estão colhendo frutos da gestão encontrando a pacificação pesqueira e com isso, contribuindo para o aumento da produção de pescado através da adoção de medidas de proteção e combate à sobrepesca. Rio Grande do Sul e Espírito Santo, tem algo a ensinar a nós paulistas. Mas

¹ A Minuta fala em condição fática no seu Artigo 9º. Mas não aprofunda no que vem a ser isso. Trazemos aqui uma conotação possível.

não é necessário, seminários nem longos eventos, basta adotar medidas aqui sugeridas, que já traduzem em parte esses aprendizados.

São muitas as demandas específicas de pesca que necessitam gestão e manejo e somente através de procedimentos participativos claros (1), com prazos (2) e responsabilidade instituída aos entes (3), que poderá ter sucesso esse procedimento de tomada de decisão.

Ganhos com a medida mais participativa do ponto de vista de governança e ambiental

- Aumento de regras e entendimentos para a pesca responsável
- Maior legitimidade das normas uma vez que foram demandadas por aqueles que sofrem as consequências da norma
- Maior cumprimento e menor custo com fiscalização
- Diminuição de conflito normativo e pacificação pesqueira
- Aumento da eficiência no processo, uma vez que essa medida permite que simultaneamente os processos aconteçam, ao passo que o modelo atual requer centralização com o gestor, enorme gasto de tempo.
- O gestor que não consegue ter conhecimento das diversas pescarias, seria um incentivador do processo e avalizador, ao invés de mediador e coordenador o que demanda conhecimento técnico específico.
- É humanamente impossível um gestor mediar com qualidade assuntos específicos de pesca, é necessário um desmonte nesse rito ineficiente e centralizador
- Manter essa estratégia de não permitir maior operacionalidade e agilidade na discussão pra resolver assuntos tão caros à realidade pesqueira, pode ser compreendido como uma forma de procrastinar o assunto para proteger interesses não claramente expostos..

A razão de ser de uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável e compatibilizar seus usos e conseguir definir entre atores seus usos possíveis de modo a não comprometer os atributos naturais que ensejaram sua criação. No caso vertente, é preciso coragem para acolher uma visão algo nova para o Estado do São Paulo. Historicamente, seja em áreas terrestres, mas sobretudo marinhas, o Estado São Paulo não estimulou a criação de Unidades de Conservação visando seu uso. Via de regra as

UCs criadas são de Proteção Integral como bem destaca o que se pressupõe ser a Zona de Proteção Especial (ZPE) atribuída no Decreto da APA Marinha como sendo um conjunto de Unidades de Conservação confrontantes.

Cabe lembrar que caso o PM queira regravar e organizar esses usos deve fazer com zelo e inteligência para não acarretar em mais conflitos historicamente já executados por outras gestões cujos frutos amargos tem sido colhido por esta.

9/26

No caso da atividade pesqueira por se tratar de produção de alimento e de interesse para segurança alimentar, as demandas que vierem dos grupos, das bases, deveriam ser avaliadas e despachadas de forma a testar as possibilidades de gestão, monitorar sua aplicação com coleta de informação e participação ativa do setor e então avaliar ajustes na norma e adaptação. Esse *modus operandi* passaria a ser a tônica dos trabalhos e não mais uma mera discussão longa sem ponta de chegada lembrando que as APAs Marinhas em seu Art. 5º garante que:

Artigo 5º - Ficam assegurados na APA Marinha o uso e a prática das seguintes atividades:

II - manejo sustentado de recursos marinhos;

III - pesca necessária à garantia da qualidade de vida das comunidades tradicionais, bem como aquela de natureza amadora e esportiva;

IV - moradia e extrativismo necessário à subsistência familiar;

A necessária observância de procedimentos de ritos claros e inequívocos para Tomada de Decisão de Coletiva

Ritos e Procedimentos de Autoregulação Pesqueira

São muitas as demandas específicas de pesca que necessitam gestão e manejo e somente através de procedimentos participativos claros (1), com prazos(2) e responsabilidade instituída aos entes (3) que poderá ter sucesso

É imperativo que se garanta um rito claro para que sejam expedidas resoluções e incluir também assinaturas e oitivas de outras instituições técnicas com responsabilidade científica para fundamentar os pedidos garantindo a inclusão dos interessados no processo para melhor definição de regramento e disciplinamento de uso possível.

O diagrama abaixo foi apresentado formalmente na 377ª plenária do CONSEMA, porem infelizmente não foi colocado em votação para deliberação do Colegiado.



No item b do Art. 15 da Minuta, quando faz referência à ZUBE, conferindo alguma abertura legal de que se pode pescar, é aqui que se faz necessário deixar claro o rito para então o procedimento se consumir como um mecanismo real de regulação do Estado. Sendo mais protetivo ao prever construção de normas de forma conjunta e demandada pelo setor, maior a chance de cumprimento devido à legitimidade do pleito e menor custo de fiscalização devido ao maior pertencimento da norma acarretando economia para erário público. Maior chance de colaboração com geração espontânea de informações da pesca, incorporando a possibilidade de Autorização Local Específica² (ALE) para essas pescarias, implicando em menores custos de transação para sua elaboração, reduzindo externalidades negativas pois a norma, elaborada desta forma, não prejudica a economia pesqueira, mas a organiza.

² Note que aqui não se deve confundir com Autorização Especial que é apresentada na Minuta do Decreto aprovada no CONSEMA. Aqui teríamos uma forma de organizar as pescarias com limitação de número de licenças justamente pra ajudar a controlar o acesso e garantir a sustentabilidade daqueles pescadores que dependem da pescaria. Ao passo que o conceito de Autorização Especial, colocado pelo Estado e pioneiramente atribuído ao caso do caso do caranguejo-uçá (Resolução SMA nº 02 de 21/01/2015) que tinha sua pesca proibida, mas com laudo do Instituto de Pesca e da UNESP, assegurou que tivesse um limite de licenças de pesca, fora no sentido de *corrigir* um erro feito no Decreto Estadual de espécies ameaçadas. Note que a Autorização Local Específica (ALE) que nos referimos é um real instrumento de gestão na aceção trazida pelo Art 9º Parágrafo 1 da Lei 11.165/02 e que merece ser aplicada.

Notem que o Plano de Manejo reconhece os desafios a serem enfrentados através da descrição de “desejos” ou “metas” nos diferentes programas anexo ao Plano de Manejo como que reconhecendo a sua importância, mas colocando para *ad eternum* sua Resolução. A maneira como está colocado não confere essa possibilidade de resolução pois não define ritos nem reconhece a possibilidade formal de regulação específica dentro das APAs. Usa o termo de “autorização especial” de modo inapropriado e distante dos motivos que ensejaram a sua criação.

No Art 15 da Minuta, inciso I, item b, note que além de não dar a permissão, igualmente não enfrenta a questão simplesmente fazendo a referência genérica “*salvo disposição em contrário na legislação vigente*”, criando insegurança jurídica e difícil aplicação da norma por parte do órgão fiscalizador. Esse tipo de redação, permite uma discricionariedade por parte do agente público fiscalizador, possibilitando rebatimento através de recursos administrativo distanciando-se da necessária pacificação normativa pesqueira que tanto se busca. Ora, se a ideia aqui é colaborar, se omitisse esse artigo por completo, caso a legislação não incida sobre a pescaria ali presenciado, o pescador não poderia ser penalizado. Da forma que está escrito o texto, além de não permitir, caso um dia a possível legislação que hoje proíbe mas revogada, o pescador com barco de até 10 metros não poderá pescar após 1 milha. Olha que embaralho que ficou a norma, aqui parecendo para ser bem apropriado, *um verdadeiro emaranhado de redes e nós*. Caso a interpretação não seja essa, saiba que ela pode existir seja por parte do advogado de alguém interessado na restrição, ou até mesmo pela própria Procuradoria Geral do Estado.

Artigo 15 - Aplicam-se à Zona de Baixa Escala – ZUBE as seguintes normas:
I - No ambiente marinho:

- a) Exclusivamente para a pesca amadora, os tamanhos mínimo e máximo de captura da espécie robalo-flecha *Centropomus undecimalis* (Bloch, 1796) passam a ser de 60 cm e 70 cm; e da espécie robalo-peva *Centropomus parallelus* (Poey, 1860), passam a ser de 40 cm e 50 cm;
- b) Fica permitida a pesca com rede de emalhe até o limite de 01 (uma) milha náutica da costa, por embarcações motorizadas com até 10 (dez) metros de comprimento, salvo disposição em contrário na legislação vigente;

Em primeiro lugar não se pode imaginar que o Conselho irá propor normas em nome dos usuários das águas, no limite, os próprios pescadores artesanais. Não assegurar isso, é permitir de imediato já causa conflito entre os Conselheiros uma vez que para a

normas específicas deve-se permitir que a propositura venha do setor pra então ser recebida manifestações técnicas acerca da propositura e analisada pelo Conselho.

Proibição de pesca industrial na APA Sul dada sua relação com APA Centro deve se harmonizar a normatização entre as APAs. A ideia de autorização específica e cotas de captura pode ser um caminho para harmonizar a possibilidade dessa pescaria e deve estar prevista essa possibilidade dentro do rito e oitiva do contraditório.

Em seu Art 21 eles “ensaíam” uma tentativa de criar um rito mas terminam por mais complicar que ajudar. Já adiantam com tipo de remédio e dosimetria como se fosse possível prever algo *a priori*. Os instrumentos de gestão em pesca são vários, e não faz nenhum sentido adiantar *no escuro* que vai suspender pesca ou monitorar um ou outro recurso como forma de gestão. Não tem sentido tecnicamente. Plantaram esse artigo sem conhecimento de causa.

13/26

I - O ordenamento das atividades de pesca deverá se dar no âmbito dos Programas de Gestão, considerando as seguintes diretrizes:

- a) Suspender a pesca de acordo com o recurso pesqueiro ou modalidade;
- b) Definir frequência e duração da suspensão;
- c) Prever o monitoramento dos recursos que motivaram a criação da Área.

Novamente nesse trecho da Minuta há algum avanço no sentido do que apontamos como necessário, mas como demonstramos não é conclusiva e perde a oportunidade de garantir formalmente o procedimento. O ordenamento das atividades de pesca deverá ser feito no âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável em conjunto com as comunidades locais que indicaram as respectivas Áreas, considerando as seguintes medidas:

- a) Prever o auto monitoramento da captura incidental da fauna não alvo da pesca;
- b) Adotar medidas de compatibilização de atividades desenvolvidas com a pesca de baixa mobilidade, tais como:

- i. Compatibilização dos métodos de pesca com a pesca de baixa mobilidade;
 - ii. Compatibilização dos demais usos com a pesca de baixa mobilidade;
 - iii. Sinalização das Áreas;
 - iv. Em casos de incompatibilidade com outras atividades, privilegiar sempre a pesca de baixa mobilidade;
- c) As atividades de pesca desenvolvidas na AIPBM ficam condicionadas ao cadastramento e obtenção de autorização especial emitida pelo órgão gestor, conforme instrumento normativo específico;

A imperativa aceção do que vem a ser uma Manifestação Técnica no contexto de gestão colaborativa de recursos comuns

No Decreto das APAs Marinhas, observa-se o reconhecimento de duas instituições públicas que necessariamente devem ser ouvidas quando da construção de normas.

Artigo 12 - O Secretário do Meio Ambiente, mediante proposta do Conselho Gestor da APA Marinha do Litoral Norte e ouvidos o Instituto de Pesca, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, e o Instituto Oceanográfico, da Universidade de São Paulo, expedirá resolução disciplinando as seguintes atividades

- V - a implantação ou ampliação de atividades de aquicultura, incluída a maricultura;
- VI - a atividade pesqueira, visando sua sustentabilidade;

Na minuta do Plano de Manejo seria fundamental garantir a participação de manifestações de outras organizações tendo em vista a melhor compreensão técnica da discussão em destaque. Diante da imensidão de campo de estudos, é muito comum ter assuntos ligados a pesca cujo conhecimento esteja disponível em alguma organização, ou instituição de ensino e pesquisa e que seja fundamental para a tomada de decisão. Ao permitir essa possibilidade, a APA Marinha ganha governança e reconhece organizações outras daquela disposta no Art. 12. Aqui declaramos nosso interesse de forma expressa, e não algum conflito de interesse com o perdão do trocadilho. A previsão expressa de permitir “o contraditório” é algo nesse sentido, porem merece melhor redação, inclusive deixando claro o momento dessa manifestação e o tempo estimado pra que ela se junte ao processo de construção da norma.

Definição de tipologias de embarcações – uma confusão à parte

No Glossário da Minuta, a Fundação Florestal parece desconhecer o Código Estadual de Pesca e Aquicultura do Estado de São Paulo, pois sequer o referencia.

Pesca (cf. Seção I, Art. 8º, Lei nº 11.959/2009 e Art. 2º da Instrução Normativa Interministerial MPA/MMA nº 10/2011): toda operação, ação ou ato tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar recursos pesqueiros.

15/26

• **Pesca amadora e/ou esportiva** (cf. Seção I, Art. 8º, Lei nº 11.959/2009 e Art. 2º da Instrução Normativa Interministerial MPA/MMA nº 10/2011): aquela praticada por pessoa física, licenciada pela autoridade competente, tendo como finalidade o lazer ou o esporte, sendo vedada a comercialização do recurso pesqueiro capturado.

• **Pesca Profissional Artesanal** (cf. Seção I, Art. 8º, Lei nº 11.959/2009 e Art. 2º da Instrução Normativa Interministerial MPA/MMA nº 10/2011): aquela praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado ou podendo utilizar embarcações com Arqueação Bruta (AB) menor ou igual a 20.

♣ **Pesca Profissional Artesanal de Baixa Mobilidade:** pesca artesanal praticada por embarcações limitadas ao pequeno porte, cujos parâmetros específicos serão estabelecidos no âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável;

♣ **Pesca Profissional Artesanal de Pequeno Porte:** pesca artesanal praticada por embarcações até 07 (sete) AB ou até 10 (dez) metros de comprimento;

• **Pesca Profissional de Médio Porte:** pesca profissional praticada por embarcações acima de 07 (sete) até 35 (trinta e cinco) AB.

• **Pesca Profissional Industrial** (cf. Seção I, Art. 8º, Lei nº 11.959/2009 e Art. 2º da Instrução Normativa Interministerial MPA/MMA nº 10/2011): aquela praticada por pessoa física ou jurídica, envolvendo pescadores profissionais, empregados ou em regime de parceria por cotas-partes, utilizando embarcações com qualquer Arqueação Bruta (AB), com finalidade comercial.

Com os Decretos de criação do ZEE no âmbito do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro PEGC (Lei nº 10.019/98) o Estado iniciou a tentativa de descrever algum tipo de zoneamento de pesca através da definição de dimensão de barcos. No entanto, como demonstramos nas linhas que se seguem abaixo, é um verdadeiro cipocal de normativas e regras sobre tamanho de barcos que nada ajuda para pacificar e gerar entendimento comum. Assim como os recursos do mar, os barcos cruzam os mares sem limitação geográfica ou política, e a forma como está o emaranhado de normas, só ajuda pra que a pescador *caia no emaranhado de normas* como o anzol que *pega o peixe pela boca*, e assim não consegue se livrar do conflito normativa em um redemoinho regulatório de baixíssima funcionalidade e aplicação.

O valor do Código de Pesca e Aquicultura do Estado de São Paulo (Lei 11.165/02) é inquestionável aqui pois ele já prevê que, por exemplo, uma Secretaria de Governo organize as tipologias de barcos e formas de concessão, permissão e autorizações pra pesca. Voltemos ao que temos de norma, e os motivos que nos permite afirmar que o Decreto dos Planos de Manejo poderia até mesmo revogar artigos específicos do ZEE LN e ZEE LS, e organizar de forma comum e para todo o litoral de São Paulo a forma de tipologia de barcos para fins de normas de pesca. Manter o que está é justamente reforçar o emaranhado normativo e conflito de aplicação da norma.

DECRETO Nº 58.996, DE 25 DE MARÇO DE 2013

Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Setor da Baixada Santista e dá providências correlatas

GERALDO ALCKMIN, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais e considerando o disposto na Lei nº 10.019, de 3 de julho de 1998, Decreta:

Artigo 56 - Na Z2M são permitidos, além daqueles estabelecidos para a Z1M, os seguintes usos e atividades:

Parágrafo único - Não será permitida a pesca artesanal em embarcações acima de 12 (doze) metros de comprimento.

DECRETO Nº 62.913, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2017

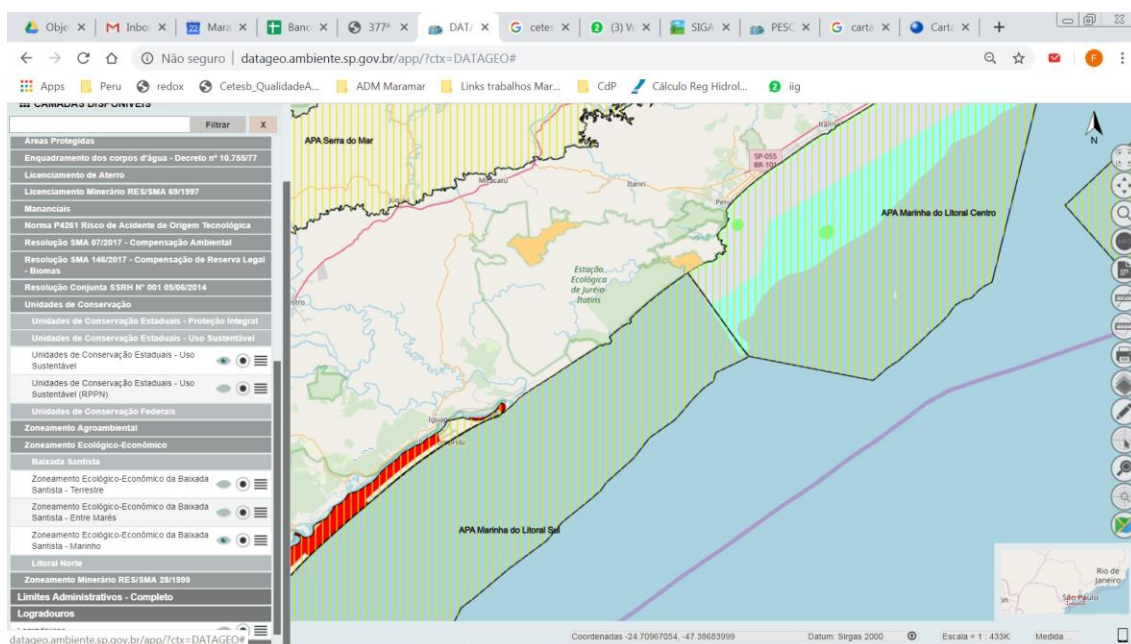
Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Setor do Litoral Norte, e dá providências correlatas

Artigo 47 - Na Z2M são permitidos além daqueles estabelecidos para a Z1M, os seguintes usos e atividades:

I - pesca artesanal com limite para embarcações de até 15 metros ou 20 toneladas de arqueação bruta

Por outro lado, no Plano de Manejo da APA Sul cria-se uma modalidade de pesca profissional para Zona de Baixa Escala (ZUBE) e dentro dessa zona categoriza que só pode barcos de até 7 AB e até 10 metros. Após isso ainda abre a prerrogativa de pesca dentro da área proibida, “salvo em território pesqueiro de comum tradicional” mediante autorização especial e remetendo aos critérios do Programa de Desenvolvimento Sustentável, anexo à minuta, que dispõe sobre o assunto. Note, que mesmo que buscasse ser intencional, o Estado não poderia ter sido mais infeliz ao tentar organizar o assunto, dando margem a uma interpretação de altíssima discricionariedade e fragilidade jurídica. Determina uma tipologia de barco, depois diz estar proibido, porém não a todos, e aí traz a possibilidade de Autorização Especial. Não há outra palavra a usar a não ser, emaranhado normativo.

Note a confusão pois aparentemente o que o glossário quis definir (ver nas páginas anteriores) era a pesca de baixa mobilidade com os parâmetros específicos e deixar a de pequeno porte para decidir no referido Programa de Desenvolvimento Sustentável, uma vez que a minuta de Decreto atribui as características pra ZUBE definindo dimensão de barco. Enfim, um erro de terminologias e que fez o próprio Estado se emaranhar e que merece reparação imediata. No entanto, reparar esse tipo de deslize não contribuirá de forma relevante, pois necessita-se reparação *no atacado e não no varejo*.



Note que a APA Sul praticamente “estendeu” para seu território o que o ZEE já havia sido colocado para Baixada Santista, mas como não houve ZEE no Vale do Ribeira (até hoje!!) eles colocaram agora através da APA Marinha conquistas já obtidas há 06 anos na Baixada. A proibição na APA Sul no entanto são para as parelhas que o PEGC já tinha proibido em 1998 no ato da Lei, a única novidade são as traineiras que podem ficar sem pescar sardinha nas áreas rasas até talvez uns 25-30 metros, limite externo marinho da APA Sul.

No PM da APA Sul, em seu Art 12 inciso IV alínea ii e iv define que não pode nenhuma parelha (já proibida pelo PEGC em 1998), e depois traz algo novo que é a proibição da pesca de traineira independentemente do tamanho da embarcação. A necessidade de reparação nos artigos segue, e note que a Resolução SMA nº 69 já proíbe totalmente parelha na APA LN e APA Sul. Já na APA Centro permite a partir de 23,6m (limite do ZEE) para águas mais externas da plataforma rasa. Essa pesca de parelha, e sua eventual necessidade de proibição em toda sua extensão, aparentemente não foi discutida no PM da APA Centro.

Mas apesar de ter proibido as traineiras não proibiu as tipologias de pesca de arrasto de grandes barcos atualmente impedidos de pescar na plataforma do Rio Grande do Sul³. Em boa medida, a proposta feita na APA Sul em nada defende a pesca na região, pois não está contabilizando a migração de barcos que usavam a plataforma do RS e agora certamente migraram para o PR e SP já que mais ao sul entra em águas uruguaias.

4.2. A defesa pelos ambientes praias frente aos impactos das obras humanas e os serviços ambientais de proteção desses ecossistemas no contexto das mudanças climáticas

Poucos se atentaram ao fato de as APAs Marinhas de São Paulo serem o único instrumento capaz de promover a defesa das praias enquanto ambientes naturais. Iremos discorrer nas próximas páginas os motivos dessa afirmação. No vídeo da TV CONSEMA que registra *ipsis litteris* a íntegra da 377ª plenária do CONSEMA, o Secretário de Estado de Meio Ambiente enfatiza a importância da conservação das praias. Nesse mesmo dia, houve premiação de Secretarias por conta do município verde azul, e o Secretário do município de Santos, Sr. Marcos Ibório brada no final de sua fala “mais praia, menos lixo”, No entanto, mal sabia ele que na CTBio, há poucos dias antes, já haviam modificado essa visão de praia ao reconhecer como área terrestre de praia o limite com construções humanas e não os atributos naturais como bem defende o Decreto 5.300/04 que regulamentou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, está que foi a primeira lei que regulamenta um dos patrimônios nacionais dispostos na C.F.

³ LEI Nº 15.223, DE 5 DE SETEMBRO DE 2018. Institui a Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca no Estado do Rio Grande do Sul e cria o Fundo Estadual da Pesca

Limites entre UCs e insegurança jurídica trazidas pela PM

Aparentemente sem se dar conta, a Fundação Florestal (FF) propõe um zoneamento *sui generis*, pois no anseio de regradar, de limitar, de normatizar, propõe que se respeite até o que está fora dos limites do polígono geográfico territorial entendido como APAs Marinhas⁴. É factível registrar como ZPE áreas *no interior da APA* Marinha, tal como são as ilhas da ESEC Tupiniquim ou mesmo os ilhotes e elevações do extraordinário Parque da Laje de Santos. Porém, incluir UCs *fora* dos limites geográficos da própria APA Marinha, como áreas a ser zoneada é no mínimo, descabido. No Art. 13 da Minuta, inclui uma espécie da *armadilha jurídica* ao registrar que os Planos de Manejos das respectivas UCs “possam ter alguma restrição não trazida nesse Decreto”. A sensação de insegurança jurídica é extrema uma vez que ocorre extrativismo de moluscos em praias (uma forma de pesca artesanal) e esse ambiente é utilizado como base para pesca costeira, deixá-la como área restrita a pesca por entender que seria do tipo Proteção Integral, pois faria parte da Estação Ecológica Juréia Itatins (EEJI) seria uma violência sem tamanho ao conflito já exacerbado no Rio Verde, na Juréia.

20/26

Os detalhes são muitos e como o Estado legisla ou se propõe a, é uma aula de terminologias e alteração de denominação quem nem o mais atento e carimbado dos juristas seria capaz de compreender. Note o exemplo da praia da Juréia⁵, que o Estado define o limite da UC na zona costeira como sendo a “linha de costa”, já no caso das restingas de Bertioiga, o limite é a “linha de jundu”. O detalhe não é coisa menor, pois no caso da Juréia logo após a barra do Rio Una, limite com a RDS da Barra do Una dentro do Mosaico da Juréia, se mantida a redação atual do Decreto, a região de praia pode ser compreendida como área de proteção integral prevista pela já apresentada e criticada Zona de Proteção Especial (ZPE, Art. 13.) pois estaria *sobreposta* com a APA Marinha o que não é verdade. A confusão e insegurança jurídica não termina aí, ocorre que o termo *linha de costa* não tem significado legal ou definição jurídica e é absolutamente diferente de *limite máximo do preamar de maré de sizígia*, esse sim amparado em normativas federais e estaduais como apontaremos a seguir. Esse tema de praia e o que vem a ser ambiente marinho e terrestre é matéria aqui e que merece muito zelo.

O Estado estaria litigando climaticamente uma vez que não permite que o ambiente de praia cumpra sua função natural de contenção de ondas e erosão

⁴ A negação ou desconhecimento da Teoria Tridimensional do Diretor do professor Miguel Reale.

⁵ E independente da questão nacional e até internacional que está colocada com relação à demolição das casas da família Prado no Rio Verde usando o entendimento de autotutela administrativa da PGE, porém questionado por muitos estudiosos e envolvidos, porém não vamos nos ater a aqui trazer essa discussão.

propiciando um aparato natural de defesa contra eventos extremos no cenário das mudanças climáticas? Ao negar a natureza nata das praias e sua conservação, o Estado de São Paulo perde o único instrumento possível que poderia garantir a conservação das praias já que não há instrumento legal de proteção desses ambientes. As APAs ao reconhecer as praias até o limite máximo de preamar de sizígia como pertencente às APAs Marinhas tem em suas mãos a ÚNICA chance de proteger as praias de São Paulo.

A incoerência do que ocorrera na reunião da CTBio antes da plenária do CONSEMA

É necessário obter uma cópia desse mail de 28/05/2019 que trata da sugestão de conceito de praia pelo Instituto Geológico conforme registra-se no documento abaixo aqui copiado, e disponibilizado publicamente como material para a convocatória da 377ª plenária do CONSEMA. O documento apresenta a minuta de Decreto as APAs Marinhas Sul e Centro com as sugestões de mudanças feitas.

DO ZONEAMENTO

Artigo 4º - Para efeitos deste decreto, entende-se como ambiente terrestre:

I) na faixa de praia - o espaço arenoso entre a zona de surfe e (a) o início do campo de dunas frontais ou (b) início de vegetação de restinga permanente ou (c) estruturas construídas pelo homem permanentes e já existentes;

II) na área insular - a porção emersa das ilhas, ilhotas e lajes, exceto seus costões rochosos e praias;

III) no Costão Rochoso - área formada por rochas situado na transição entre os meios terrestre e aquático.

[Isadora1] Comentário: Alteração feita conforme solicitação da FF, a partir de discussões com técnica do Inst. Geológico. Solicitação enviada por e-mail em 28/05/2019.

Obs. Na tabela das zonas, constante desse relatório, também foi feita a alteração (pg 15)

Artigo 5º - Para efeitos deste decreto, entende-se como ambiente marinho todo espaço não contemplado nos ambientes terrestres, descritos no artigo anterior, até os limites da APA.

Artigo 6º - O zoneamento da Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Sul é composto por cinco zonas, conforme o Mapa de Zoneamento que constitui o Anexo III deste Decreto.



Av. Prof. Frederico Hermann Jr., 345 – Prédio 6, 1º Andar CEP 05459-010 São Paulo – SP
Tel.: (0xx11)3133-3622 Fax.: (0xx11)3133-3621 E-mail: consema@sp.gov.br

Não se pode definir como área terrestre área que é marinha ou entre marés pelo ZEE. O PEGC é o instrumento que disciplina o que é área terrestre em zona costeira e não cabe à APA modificar essa definição, ainda mais se for no sentido de desprotegê-lo. In

dubio, pro natura (!!)). A definição de área terrestre contraria o que é entendido como mar, como área de marinho-oceanográfico, de natureza territorial marítima e não pode ser incluído como área terrestre sob nenhuma hipótese. Essa redefinição sobre o que praia e de domínio terrestre é um acinte à ciência oceanográfica e próprio marco regulatório que possuímos e pode ser interpretado como uma tentativa de anistia àqueles que ocupam espaços marinhos de praia como bem colocado na 377ª plenária do CONSEMA.

É absolutamente inconcebível prever a ZPE (Zona de Proteção Especial) em áreas fora das APAs Marinhas, indo contra qualquer razoabilidade. Busca inclusive incluir as praias como parte da EEJI, no entanto, as praias são de domínio das APAs Marinhas como bem explicitado anteriormente.

Artigo 7º - O zoneamento da Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Sul é composto por cinco zonas, cujas respectivas caracterizações e normativas compõem o Plano de Manejo:

I - ZONA DE PROTEÇÃO ESPECIAL (ZPE): corresponde às Unidades de Conservação do grupo de Proteção Integral. Na porção terrestre, abrange aproximadamente 20,74 hectares da UC (15,36% da área insular total), correspondente à porção emersa das Ilhas do Castilho e do Cambriú, pertencentes à Estação Ecológica dos Tupiniquins e abrange 68,39 quilômetros da UC (46,55% da extensão total) correspondente às faixas de praias e costões rochosos da Estação Ecológica de Jureia-Itatins, do Parque Estadual do Prelado e do Parque Estadual da Ilha do Cardoso. Na porção marinha, abrange aproximadamente 793,71 hectares da UC (0,22% da área marinha total) e corresponde ao raio de 01 (um) quilômetro ao redor da Ilha do Castilho e da Ilha do Cambriú.

Pela Lei 14.982 de 08 de abril de 2013 do Mosaico da Juréia define genericamente “linha de costa” como área delimitadora da UC no campo de intersecção com o mar. No entanto o termo “linha de costa” não tem fundamentação jurídica no marco regulatório nacional e portanto, pode ser perfeitamente entendido com o área imediatamente após a influência máxima de maré (preamar máxima de sizígia) e não como praia.

A terminologia “linha de costa” é utilizada no campo acadêmico para apontar a linha de influência do mar, sobretudo, quando trata de estudos de variação da linha de costa por força de eventos extremos ou no contexto das mudanças climáticas. Não possui precisão geográfica tal como “preamar” que possui suporte jurídico no Decreto 5300/04, no Decreto do ZEE do PEGC e no próprio Decreto das APAs Marinhas (!!)). Por outro lado, o termo “linha de costa” não tem qualquer sustentação jurídica, e quando aparece é justamente pra reforçar a conotação acadêmica afirmada acima que traz um conceito

genérico da interface mar/orla/terra e não busca trazer precisão geográfica alcançado só e somente pelos instrumentos jurídicos supracitados.

Com relação as definições, temos:

CAPÍTULO IV

DOS LIMITES, OBJETIVOS, INSTRUMENTOS E COMPETÊNCIAS PARA

GESTÃO DA ORLA MARÍTIMA

Seção I

Dos Limites

Art. 22. Orla marítima é a faixa contida na zona costeira, de largura variável, compreendendo uma porção marítima e outra terrestre, caracterizada pela interface entre a terra e o mar.

Art. 23. Os limites da orla marítima ficam estabelecidos de acordo com os seguintes critérios:

I - marítimo: isóbata de dez metros, profundidade na qual a ação das ondas passa a sofrer influência da variabilidade topográfica do fundo marinho, promovendo o transporte de sedimentos;

II - terrestre: cinqüenta metros em áreas urbanizadas ou duzentos metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar ou do limite final de ecossistemas, tais como as caracterizadas por feições de praias, dunas, áreas de escarpas, falésias, costões rochosos, restingas, manguezais, marismas, lagunas, estuários, canais ou braços de mar, quando existentes, onde estão situados os terrenos de marinha e seus acrescidos.

§ 1º Na faixa terrestre será observada, complementarmente, a ocorrência de aspectos geomorfológicos, os quais implicam o seguinte detalhamento dos critérios de delimitação:

I - falésias sedimentares: cinqüenta metros a partir da sua borda, em direção ao continente;

II - lagunas e lagoas costeiras: limite de cinqüenta metros contados a partir do limite da praia, da linha de preamar ou do limite superior da margem, em direção ao continente;

III - estuários: cinqüenta metros contados na direção do continente, a partir do limite da praia ou da borda superior da duna frontal, em ambas as margens e ao longo delas, até onde a penetração da água do mar seja identificada pela presença de salinidade, no valor mínimo de 0,5 partes por mil;

IV - falésias ou costões rochosos: limite a ser definido pelo plano diretor do Município, estabelecendo uma faixa de segurança até pelo menos um metro de altura acima do limite máximo da ação de ondas de tempestade;

V - áreas inundáveis: limite definido pela cota mínima de um metro de altura acima do limite da área alcançada pela preamar;

VI - áreas sujeitas à erosão: substratos sedimentares como falésias, cordões litorâneos, cabos ou pontais, com larguras inferiores a cento e cinqüenta metros, bem como áreas próximas a desembocaduras fluviais, que correspondam a estruturas de alta instabilidade, podendo requerer estudos específicos para definição da extensão da faixa terrestre da orla marítima.

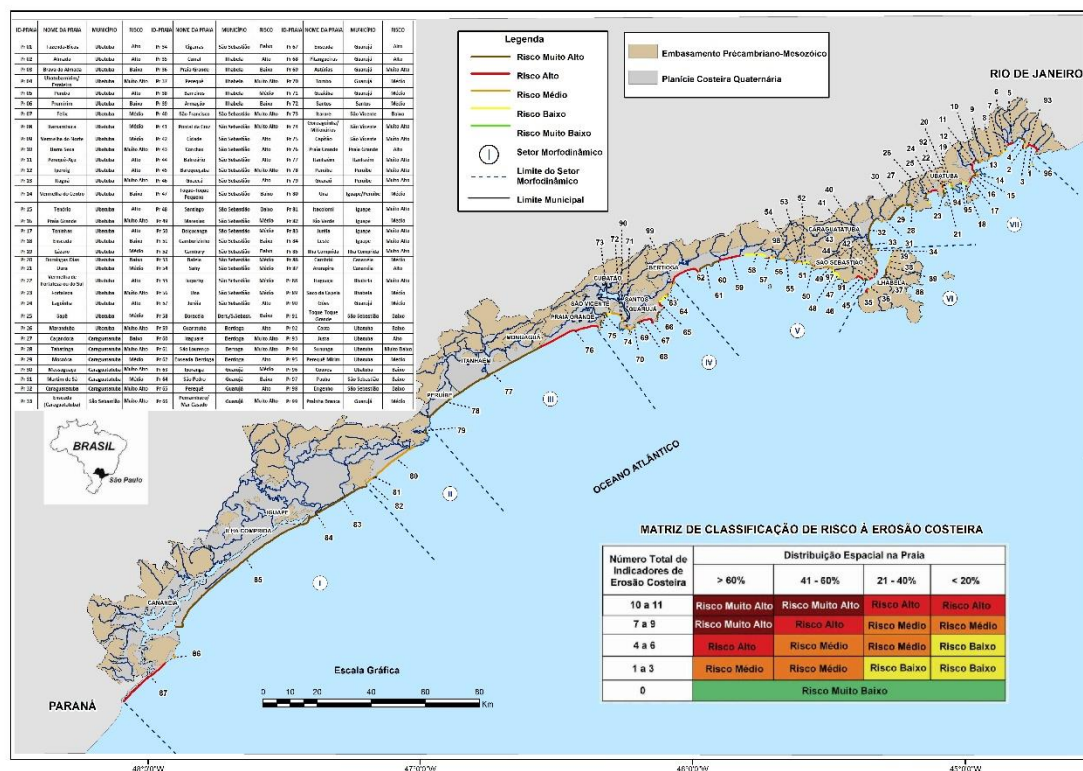
§ 2º Os limites estabelecidos para a orla marítima, definidos nos incisos I e II do caput deste artigo, poderão ser alterados, sempre que justificado, a partir de pelo menos uma das seguintes situações:

I - dados que indiquem tendência erosiva, com base em taxas anuais, expressas em períodos de dez anos, capazes de ultrapassar a largura da faixa proposta;

II - concentração de usos e de conflitos de usos relacionados aos recursos ambientais existentes na orla marítima;

III - tendência de avanço da linha de costa em direção ao mar, expressa em taxas anuais; e

IV - trecho de orla abrigada cujo gradiente de profundidade seja inferior à profundidade de dez metros.



As praias tem sido estudadas e defendidas e o próprio Estado de São Paulo as coloca em mapas de risco de erosão, sugerindo sua proteção como elemento natural de proteção contra eventos de tempestade frente a elevação do nível médio do mar no contexto das mudanças climáticas globais. O efeito de obras humanas sobre ambientes praias é matéria recorrente na mídia regional costeira de São Paulo e resta evidente que a impermeabilização de ambientes praias retira a fonte de suprimentos de sedimentos para a dinâmica da praia e implica em forte alteração e redução desses ambientes favorecendo o agravamento de processos erosivos.

Já no Decreto do ZEE no litoral centro e norte define às claras o que é área entre marés portanto de domínio marinho, reconhecido também dominialmente pelo SPU como “terreno de marinha”, ou seja de influência marinha e nenhuma conotação com Marinha do Brasil. Há um agravante aí, que coloca a municipalidade ainda mais responsável com relação ao assunto, uma vez que a concessão administrativa para a gestão de praias através da Lei nº 13.240 de 2015 e Portaria 113/2017 confere aos municípios costeiros essa administração, mas jamais a alteração de sua dominialidade, muito menos apoiar ou dar suporte a qualquer tentativa de mudança no marco regulatório que privilegie interesses que não os difusos e coletivos como o são os interesses aceitos nesses ambientes de uso comum.

O mesmo Decreto 5.300/04 avança e define de forma inafastável o conceito de área inundável por maré como sendo

Art. 23. Os limites da orla marítima ficam estabelecidos de acordo com os seguintes critérios:

V - áreas inundáveis: limite definido pela cota mínima de um metro de altura acima do limite da área alcançada pela preamar;

DECRETO Nº 58.996, DE 25 DE MARÇO DE 2013

Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Setor da Baixada Santista e dá providências correlatas

GERALDO ALCKMIN, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais e considerando o disposto na Lei nº 10.019, de 3 de julho de 1998,

Decreta:

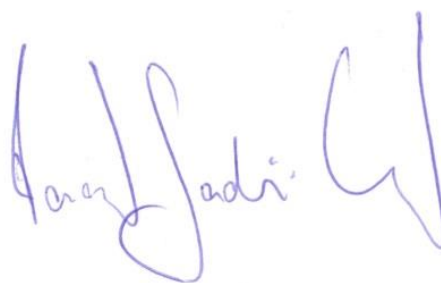
Art 4º - Para efeito deste decreto considera-se:

XII - faixa entremarés: compreende a área entre a preamar de sizígia e baixa-mar de sizígia;

XIII - faixa marítima: compreende a área que vai da baixamar de sizígia até a isóbata de 23,6m (vinte e três metros e sessenta centímetros);

26/26

Concluído o documento em 12 de Agosto de 2019.



FABRÍCIO GANDINI CALDEIRA, OCEANÓGRAFO, MSC.