

Universidade Camilo Castelo Branco  
Campus de Fernandópolis

PAULO EDUARDO LOPES

PROPOSTA DE INSTALAÇÃO DE OBSERVATÓRIO PARA  
QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS NO MUNICÍPIO DE  
CARAGUATATUBA/SP: ESTUDO DE NECESSIDADE E VIABILIDADE

OBSERVATORY OF ENVIRONMENTAL ISSUES FOR INSTALLATION  
IN CARAGUATATUBA/SP: NECESSITY AND VIABILITY STUDY

Fernandópolis, SP  
2015

Paulo Eduardo Lopes

INSTALAÇÃO DE OBSERVATÓRIO PARA QUESTÕES  
SOCIOAMBIENTAIS NO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA/SP:  
ESTUDO DE NECESSIDADE E VIABILIDADE

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Leonice Domingos dos Santos Cintra Lima

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Camilo Castelo Branco, como complementação dos créditos necessários para obtenção do título de Mestre em Ciências Ambientais.

Fernandópolis, SP

2015

## FICHA CATALOGRÁFICA

LOPES, Paulo Eduardo  
L850P Proposta de Instalação de Observatório para Questões Socioambientais no  
Município de Caraguatatuba / SP: estudo de necessidade e viabilidade / Paulo  
Eduardo Lopes - São José dos Campos: SP / UNICASTELO, 2015.

65f. il.

Orientador: Profa. Dra. Leonice Domingos dos Santos Cintra. Lima

Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciências  
Ambientais da Universidade Camilo Castelo Branco, para complementação dos  
créditos para obtenção do título de Mestre em Ciências Ambientais.

1. Gestão Sociambiental. 2. Políticas Públicas. 3. Participação Civil.  
I. Título

**CDD: 574**

Autorizo, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total  
ou parcial desta Dissertação de Mestrado, por processos xerográficos ou  
eletrônicos.

Assinatura: *Paulo Eduardo Lopes*

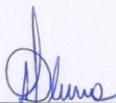
Data: *08/03/2016*

**TERMO DE APROVAÇÃO**

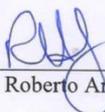
**PAULO EDUARDO LOPES**

**INSTALAÇÃO DE OBSERVATÓRIO PARA QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS  
NO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA/SP: ESTUDO DE NECESSIDADE E  
VIABILIDADE**

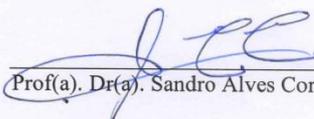
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Camilo Castelo Branco, pela seguinte banca examinadora:



Prof(a). Dr(a). Leonice Domingos dos Santos Cintra Lima (Presidente)



Prof(a). Dr(a). Roberto Andreani Junior



Prof(a). Dr(a). Sandro Alves Corrêa

Fernandópolis, 02 de dezembro de 2015.

Presidente da Banca Prof(a). Dr(a). Leonice Domingos dos Santos Cintra Lima

Campus • São Paulo  
Rua Carolina Fonseca, 584 - Itaquera  
CEP: 08230-030 - São Paulo - SP  
Fone: 11 2070.0000  
email: unicastelo@unicastelo.br

Campus • Fernandópolis  
Est. Projetada F-1, s/n - Fazenda Santa Rita  
CEP: 15600-000 - Fernandópolis - SP  
Fone 17 3465.4200  
email: unicasteloc7@unicastelo.br  
www.unicastelo.br

Campus • Descalvado  
R. Hilário da Silva Passos, 950 - Parque Universitário  
CEP: 13690-970 - Descalvado - SP  
Fone: 19 3593.8500  
email: unicasteloc8@unicastelo.br

## DEDICATÓRIA

A meus pais, em especial minha mãe, **Elisabete Precioso**, mulher amorosa e de fibra, meu grande exemplo de vida, por acreditar no valor do ser humano mesmo diante das circunstâncias mais absurdas e pela fé na capacidade do diálogo como ponte ao crescimento do indivíduo.

Ao irmão, **Fred**, homem especial, exemplo de afeto, amor e humildade.

À **Sabrina**, por ensinar a esse pobre homem o verdadeiro sentido do amor e da luz, sempre a amarei.

A meu avô, **João Precioso**, *in memoriam*.

## AGRADECIMENTOS

À Prefeitura Municipal de Caraguatatuba, pela bolsa de estudos e pelo incentivo à seus funcionários.

A todas as organizações da sociedade civil de Caraguatatuba, em especial ao Instituto Pólis, por seu trabalho de divulgação sobre a realidade socioambiental do município.

À banca de qualificação pelo auxílio e contribuições ao trabalho.

À orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Leonice D.S. C. Lima, pela sabedoria e paciência, obrigado de coração.

Aos amigos de curso e amigos do peito, em especial, Rose e Dorival, pelo apoio e incentivo nos momentos difíceis.

À Unicastelo.

# PROPOSTA DE INSTALAÇÃO DE OBSERVATÓRIO PARA QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS NO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA/SP: ESTUDO DE NECESSIDADE E VIABILIDADE

## RESUMO

A presente pesquisa apresenta o estudo da necessidade/viabilidade de implantação de Observatório Socioambiental em Caraguatatuba/SP, com objetivo de abrigar, diagnósticos, estudos e debates sobre demandas socioambientais, valorizando a participação da população nas tomadas de decisões. Utilizou-se como metodologia a análise bibliográfica a partir de revisão de literatura e pesquisa exploratória em fontes secundárias tendo como orientação filosófica a teoria crítica, que proporciona possibilidade de análise da realidade considerando elementos atuais a partir da evolução do processo de desenvolvimento histórico social. A obtenção de dados sobre a realidade socioambiental do município foi adquirida em sites de instituições e órgãos públicos. A pesquisa revela que no município em tela, as questões socioambientais estão intrinsecamente ligadas ao cotidiano da população e têm se revelado como um desafio a gestão municipal que busca alternativas eficazes na busca de um ambiente ecologicamente equilibrado. Não obstante, revela que o envolvimento da sociedade civil carece de espaço efetivo que valorize os conceitos de participação e cidadania. O que confirma a hipótese inicial acerca da relevância de espaço que privilegie e valorize os munícipes na busca de alternativas para as questões sociais e ambientais que afeta a comunidade, corroborando com a implantação do Observatório Socioambiental.

**Palavras-chave:** gestão socioambiental, políticas públicas, participação civil.

## OBSERVATORY OF ENVIRONMENTAL ISSUES FOR INSTALLATION IN CARAGUATATUBA/SP: NECESSITY AND VIABILITY STUDY

### ABSTRACT

This research presents the study of the need/implementation feasibility Social and Environmental Observatory in Caraguatatuba/SP, in order to house, diagnoses, studies and debates on social and environmental demands, valuing participation of people in decision-making. It was used as a methodology bibliographic analysis from literature review and exploratory research secondary sources having philosophical orientation as critical theory, which provides analysis possibility of reality considering current elements from the evolution of social historical development process. Obtaining data about the environmental reality of the city was acquired in institutions and sites public agencies. The research reveals that in the town in question, the issues environmental are intrinsically linked to the daily life of the population and have revealed as a challenge to municipal management seeking effective alternatives to promoting an ecologically balanced environment. However, discloses that involvement of civil society lacks effective space that values the concepts participation and citizenship. This confirms the initial hypothesis about the relevance space that privileges and values the citizens in the search for alternatives to social and environmental issues affecting the community, supporting the implementation of the Socio-Environmental Observatory.

**Keywords:** socio-environmental management, public policy, civil participation.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Localização do município de Caraguatatuba/SP.....	40
Figura 2: Bairro Sertão dos Tourinhos e suas moradias em área de risco, 2015.....	49
Figura 3: Bairro Canta Galo e suas moradias em área de proteção ambiental, 2015. .....	49
Figura 4: Assentamentos Precários de Caraguatatuba, 2010.....	50
Figura 5: Ocupações precárias em áreas de risco identificadas pelo IPT, 2010.....	51
Figura 6: Canta Galo, moradia em área de risco, 2015.....	51
Figura 7: Habitação precária em área de risco no núcleo Santa Rosa, 2015.....	52

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: População residente por distrito – Caraguatatuba.....	45
Tabela 2: Municípios do Litoral Paulista - População Residente e Taxa Geométrica de Crescimento Anual - TGCA – 1991-2000-2010.....	46

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AME</b>	Ambulatório Médico de Especialidades
<b>APP</b>	Área de Preservação Permanente
<b>CAR</b>	Cadastro Ambiental Rural
<b>CETESB</b>	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
<b>COMAS</b>	Conselho Municipal de Assistência Social
<b>COMDEFI</b>	Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência
<b>COMDIAL</b>	Comitê de Diálogo para a Sustentabilidade do Litoral Norte do Estado de São Paulo.
<b>CONAMA</b>	Nacional do Meio Ambiente
<b>CNI</b>	Confederação Nacional da Indústria
<b>CONSEA/RS</b>	Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul
<b>FAO</b>	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
<b>IBAMA</b>	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
<b>ICV</b>	Instituto Centro de Vida
<b>IEL</b>	Instituto Euvaldo Lodi
<b>IF</b>	Instituto Federal
<b>IMP</b>	Informações dos Municípios Paulista
<b>IPAM</b>	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
<b>IPT</b>	Instituto de Pesquisas Tecnológicas
<b>ISA</b>	Instituto Socioambiental
<b>LOM</b>	Lei Orgânica do Município
<b>OBSSAN-RS</b>	Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul
<b>ONGs</b>	Organizações Não Governamentais
<b>ONU</b>	Organizações das Nações Unidas
<b>OSA</b>	Observatório Socioambiental
<b>PNMA</b>	Política Nacional do Meio Ambiente
<b>PNPS</b>	Política Nacional de Participação Social
<b>PRAs</b>	Programas de Regularização Ambiental

<b>PSE</b>	Programa Senai de Ecoeficiência
<b>RIO-92</b>	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
<b>RIO+20</b>	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
<b>SABESP</b>	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
<b>SAC</b>	Sistema de Ação Comunitária
<b>SEAD</b>	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
<b>SEMAM/PR</b>	Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República
<b>SENAI</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
<b>SESI</b>	Serviço Social da Indústria
<b>SISNAMA</b>	Sistema Nacional de Meio Ambiente
<b>TEBAR</b>	Terminal Marítimo Almirante Barroso
<b>TGCA</b>	Taxa Geométrica de Crescimento Anual
<b>TNC</b>	<i>The Nature Conservancy</i>
<b>UFRGS</b>	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
<b>UNITAU</b>	Universidade de Taubaté
<b>UTGCA</b>	Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	15
1.1. Relevância do tema e estado da arte.....	15
1.2. Fundamentação .....	19
1.2.1. Meio Ambiente e Políticas Pública: a busca da coerência e articulação conceitual .....	19
1.2.2. Gestão Ambiental: os entes federados e a responsabilidade municipal	26
1.2.3. Participação Civil e Gestão Ambiental: um olhar sobre a gestão municipal.....	30
1.2.4. Observatório: conceitos e efetividade .....	34
1.3. Objetivo geral e objetivo específico.....	39
2. MATERIAL E MÉTODOS.....	40
2.1. Localização e descrição da área de estudo .....	40
2.2. Método: procedimentos de coleta e análise de dados .....	43
3. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO.....	45
3.1. Dinâmica Populacional.....	45
3.2. Habitação: Assentamentos precários e informais .....	48
3.3. A Organização da Sociedade Civil.....	53
3.4. Os Espaços de Gestão Participativa.....	55
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	58
4.1. PROPOSTA PARA A IMPLANTAÇÃO DO OBSERVATÓRIO: primeiro esboço .....	59
5. CONCLUSÃO .....	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	64

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. Relevância do tema e estado da arte

O meio ambiente, cuja preocupação sempre fez parte do cotidiano dos ambientalistas e biólogos, ganhou projeção na agenda internacional com a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo no ano de 1972. Ela teve o objetivo de conscientizar a sociedade a melhorar a relação com o meio ambiente e assim atender as necessidades da população presente sem comprometer as gerações futuras. Esta foi a primeira atitude mundial a tentar preservar o meio ambiente. A conferência também levou à elaboração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que deu continuidade a esses esforços.

No passado, notava-se que o meio ambiente era uma fonte inesgotável de recursos e a relação do ser humano com a natureza era desigual. De um lado o homem buscava a satisfação seus desejos de conforto e consumo retirando sem qualquer preocupação recursos de fontes naturais; do outro a natureza com sua riqueza e exuberância, sendo a fonte principal para as ações dos homens, sem meios espontâneos de reprodução que se equiparasse ou se equilibrasse com o nível de retirada. O paradigma consolidado cultural e historicamente da infinidade das fontes dos recursos naturais é hoje um dos grandes problemas a serem enfrentados pelos gestores públicos. A atualidade da exaustão ambiental aponta para a necessidade inadiável de ruptura com esse paradigma.

A Conferência de Estocolmo(1972) teve como resultado o Tratado de Montreal, no qual os países firmaram acordo para a substituição de qualquer substância que prejudicasse a atmosfera, tornou-se importante referência para as ações de controle de emissões de gases e proteção atmosférica. Nesta conferência também foi recomendada a criação de um programa de Educação Ambiental, sendo esta reconhecida como elemento essencial para o combate à crise ambiental do mundo (Dias [1]).

Sobre a educação, a Conferência de Tbilisi, capital da Geórgia, antiga União Soviética, realizada no mês de outubro de 1977, é referência internacional para o desenvolvimento da Educação Ambiental, pois nesta conferência foram definidos os seus princípios e metas. No Brasil, influenciou a criação da Lei n. 6.938, de 1981,

que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (Philippi Júnior [2]). Os objetivos e metas dessa conferência também foram reafirmados na Conferência RIO – 1992.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Rio – 92 ou ECO – 92, foi realizada vinte anos depois da Conferência de Estocolmo, no Rio de Janeiro e reuniu 172 países, contando com a participação da sociedade civil. Nela, lançou-se as bases sobre as quais os diversos países do mundo deveriam empreender ações concretas, no sentido da melhoria das condições sociais e ambientais, tanto em nível local quanto planetário.

Como resultado dessa conferência destacam-se os seguintes documentos: “Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global”, “A Carta da Terra” e a “Agenda 21” – documento extraído do evento e que aborda várias sugestões para a Educação Ambiental e o desenvolvimento sustentável para o século XXI.

Dez anos após a RIO-92, a ONU promoveu em Johannesburgo, África do Sul, no ano de 2002, um novo encontro internacional intitulado Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, a fim de: analisar os progressos alcançados a partir dos acordos firmados na RIO-92, fortalecer os compromissos assumidos, identificar novas prioridades de ação além de proporcionar novas trocas de experiências entre as nações.

Na sequência, foi realizada ainda, no mês de junho de 2012, a RIO+20, Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, na cidade de Rio de Janeiro, vinte anos após a RIO-92. Essa conferência também tratou das questões ambientais abordadas nas conferências anteriores. Porém, o foco foi o Desenvolvimento Sustentável. Participaram 193 estados membros da ONU e participantes dos vários setores da sociedade civil. Contou como uma questão norteadora, proposta pela ONU aos participantes: “Qual o futuro que Queremos? Esta conferência contribuiu pra definir a agenda do desenvolvimento sustentável para as próximas décadas. Teve como objetivo a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável, reavaliando as decisões adotadas e tratamento de temas novos e emergentes.

Constata-se que a população mundial tem mostrado que está cada vez mais consciente de que o modelo atual de desenvolvimento econômico, tanto em países desenvolvidos, como naquele em vias de desenvolvimento, está intimamente

associado à degradação do meio ambiente, com impactos diretos na qualidade de vida e na própria sobrevivência da espécie humana.

No Brasil a ameaça à biodiversidade está presente em todos os biomas, em decorrência, principalmente, do desenvolvimento desordenado e de atividades produtivas nas quais a questão ambiental foi relegada a planos não discutidos ou tornados “invisíveis” no processo.

A degradação do solo, a poluição atmosférica e a contaminação dos recursos hídricos são alguns dos efeitos nocivos observados. Na maioria dos centros urbanos, os resíduos sólidos ainda são depositados em lixões a céu aberto pelo poder público e em terrenos baldios ou calçadas pela população. Associa-se a isso um quadro de exclusão social e elevado nível de pobreza da população que “vive” do que coleta em lixões públicos ou lixo doméstico.

De outro lado, muitas pessoas, “sobreviventes” da sociedade desigual vivem em áreas de risco, como encostas, margens de rios e nas periferias de centros industriais aumentando a degradação destas encostas e colocando em risco a vida da parcela mais vulnerável da população. Reverter esse quadro constitui-se imenso desafio aos gestores públicos e a sociedade de modo geral.

Levando em consideração o cenário de transformações e expansão urbana que a maioria dos países enfrenta atualmente, e os impactos sobre o meio ambiente, vislumbra-se a necessidade de superação das injustiças socioambientais ocasionadas pelo desenvolvimento desenfreado e irresponsável.

Graças ao aumento do interesse pelas questões ambientais e aos recentes avanços tecnológicos e científicos, conhece-se mais sobre os problemas ambientais do que se conhecia no passado. Isso, porém, não tem sido suficiente para deter o processo de degradação ambiental em curso.

O modelo de desenvolvimento atual, desigual, excludente e esgotante dos recursos naturais, tem levado à produção de níveis alarmantes de poluição do solo, ar e água, destruição da biodiversidade animal e vegetal e ao rápido esgotamento das reservas minerais e demais recursos não renováveis em praticamente todas as regiões do globo.

Diante desse contexto, os desafios da vida em sociedade apontam para a necessidade de ações, tanto do poder público como da sociedade civil, que incitem à superação da desigualdade social, das injustiças ambientais e da apropriação dos recursos naturais como mero objeto econômico.

É nesse cenário que emerge a necessidade de um estudo sobre a instalação de espaço destinado a estudar, analisar, diagnosticar e propor ações públicas acerca das questões ambientais, no sentido de estimular o diálogo e a articulação entre a população e a gestão municipal na busca de alternativas viáveis para a implementação de políticas locais de proteção e preservação ambiental e social. O estudo da necessidade e viabilidade desse espaço no município de Caraguatatuba/SP inspira a investigação científica, frente as transformações que atingem seu território e a população.

Entende-se que a questão ambiental para além se ser uma questão social de dimensões gerais, ou seja, que afeta a todos os seguimentos sociais, encontra-se locada no conjunto das questões que impactam especialmente a vida da população em situação de vulnerabilidade social.

Assim, a dimensão socioambiental e suas múltiplas correlações, carecem de atenção das diferentes áreas da ciência a fim de colaborar com o debate contemporâneo sobre o tema e com a implementação de novos modelos de gestão pública calcados no paradigma de sustentabilidade e da participação da sociedade civil.

O município em estudo insere-se em uma região que abrange tanto a zona costeira, quanto as escarpas associadas a ela, abrigando uma variedade de ecossistemas conhecidos como Mata Atlântica, uma das maiores áreas de floresta tropical das Américas, apesar de só possuir, atualmente, cerca de 7% da sua área original. Com a descoberta das jazidas petrolíferas do pré-sal, no sudeste brasileiro, Caraguatatuba foi uma das cidades que recebeu um intenso fluxo de obras de infraestrutura, recebendo intensa pressão desenvolvimentista.

São percebidos repetidamente, nas cidades do litoral norte de São Paulo, o aumento dos assentamentos irregulares, a saturação da infraestrutura local, a sobrecarga nas redes de prestação de serviços e aumento da degradação ambiental (Guijarro[3]).

Nesse sentido, constata-se que o presente município carece de mais estudos acerca da dimensão dos problemas que lhe afeta tanto no campo ambiental como no campo social, tendo em vista a incidência de ocorrências que afetam especialmente as população em situação de vulnerabilidade social.

Diante da urgência contemporânea de debruçar-se sobre a questão ambiental e social torna-se emergente a necessidade de investigar a relação da

sociedade com o ambiente e permitir que a população tenha acesso a informação e a participação nos processos de gestão dos recursos ambientais, pois estas são as mais afetadas com os desequilíbrios ambientais, por se encontrar em situação de vulnerabilidade.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, o meio ambiente sadio é um direito fundamental do indivíduo, é também um dever defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Além disso, o citado artigo constitucional está revestido de uma “dupla natureza”, ou seja, de um lado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de outro, direito e dever fundamental do Poder Público e de toda a coletividade.

É importante considerar que o ambiente na concepção constitucional foi taxado como essencial à sadia qualidade de vida, tornando-se indissociável das exigências mínimas de uma vida saudável, vinculando o ambiente equilibrado a uma condição de vida imprescindível à manutenção da vida digna para a população.

## **1.2. Fundamentação**

### **1.2.1. Meio Ambiente e Políticas Pública: a busca da coerência e articulação conceitual**

Ao longo da trajetória humana encontram-se muitos relatos, desde a antiguidade até os dias atuais, sobre o a questão ambiental. Obviamente, muitos destes relatos são esparsos e inconclusos não revelando sua verdadeira importância, especialmente no campo das ciências sociais aplicadas onde os estudos, a produção de conhecimento e pesquisas acerca do meio ambiente e sua relação com a vida do homem e a sociedade representam pequena monta teórica na área (Pelicione [4]).

A preocupação com a degradação humana e ambiental não é nova, no entanto, não encontram-se registros de movimentos ambientalistas na antiguidade, estes ganharam importância em tempos recentes com o avanço da industrialização e do desenvolvimento das sociedades modernas. O movimento ambientalista enquanto um arcabouço de manifestações e protestos em escala mundial, mais ou menos definidos, remonta a Idade Contemporânea, apesar de, existirem relatos de considerações humanas a respeito do tema em períodos anteriores (Pelicione [4]).

A busca de uma definição conceitual única para meio ambiente se

revela difusa e complexa uma vez que tal conceito pode ser identificado dentro da literatura em padrões reducionistas, levando em consideração apenas os aspectos bióticos e abióticos, e também, em padrões complexos, levando em consideração tantos os aspectos ditos acima, como outros fatores e suas relações, em especial os fatores antrópicos, isto é, a influência humana nas transformações sobre o meio, assim, a literatura revela que o conceito mais amplo de meio ambiente deve incorporar tanto a natureza como a sociedade, emergindo da complexidade das relações que se estabelecem nesta complexa teia de vida no planeta. A vida perpetuada é o principal valor referencial. As relações entre as estruturas e os fatores são de extrema importância, especialmente as relações em que entra o fator humano (Coimbra [5]).

A sociedade encontra-se diante de um conceito que envolve múltiplas as relações existentes nos ecossistemas naturais e sociais quando envolve as relações humanas e todas as suas dimensões desta com a natureza. De acordo com Coimbra [5]:

Meio ambiente é o conjunto dos elementos abióticos (físicos e químicos) e bióticos (flora e fauna), organizados em diferentes ecossistemas naturais e sociais em que se inserem o homem, individualmente e socialmente, num processo de interação que atenda ao desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, dentro das leis da natureza e de padrões de qualidades definidos.

Essa definição chama a atenção para a complexidade das interações humanas e os elementos do mundo natural, o autor distancia-se do reducionismo e apresenta uma visão holística<sup>1</sup> e sistêmica do meio ambiente, numa dimensão interdisciplinar que interessa especialmente ao objeto de estudo desta investigação.

No estudo da questão ambiental, a partir deste conceito, deve-se portanto considerar a população de um determinado meio ou ambiente, os seus componentes e as suas relações caracterizando a complexidade desafiadora desse determinado *locus* e a problemática resultante da relação homem/natureza, ou seja, segundo Coimbra [5] na abordagem holística do meio ambiente é preciso contemplarem-se os aspectos científicos, técnicos, econômicos, sociais, culturais e políticos que constituem a totalidade da questão ambiental.

---

<sup>1</sup> Holística vem de *Holos*, na língua grega, é a totalidade, que pode aplicar-se a um todo de pequenas proporções como a um todo de grandes proporções, até alcançar a escala planetária (Coimbra [5]).

Considerando-se o objetivo deste trabalho tomam-se, como elementos de estudo, as dimensões socioeconômicas e políticas que envolvem a questão ambiental no Município de Caraguatatuba.

A experiência da vida cotidiana forja no homem, como ser coletivo e individual, uma representação social acerca do meio ambiente que traduzem o modo de ver ou a opinião corrente sobre a realidade ambiental expressa na vida contemporânea através da relação que o homem estabelece com a natureza. Essa relação revela equívocos consolidados histórica e culturalmente acerca da infinidade dos elementos da natureza que levaram a humanidade e a vida no planeta a situações limítrofes de degradação do meio.

A questão ambiental, por sua própria complexidade, exige, um enfoque interdisciplinar do campo científico, pois representa e congrega diferentes elementos e dimensões da vida:

[...]a conjunção de fatores de ordem técnico-científica, econômica, social, cultural e política, dentre outros, que criou tensões crescente nas relações de convivência da espécie humana com os demais componentes do ecossistema da terra, resultando em riscos globais e ameaças à sobrevivência [...] (Coimbra [5]).

Considera-se que os questionamentos sobre o conceito de meio ambiente proposto por Reigota em sua obra Meio Ambiente e Representação Social significativo, discutindo se o meio ambiente deve ser tratado como um conceito científico ou como uma representação social. O autor considera os conhecimentos científicos como termos entendidos e utilizados universalmente, por serem definidos, compreendidos e ensinados de forma padronizada pela comunidade científica. Por sua vez, a “representação social está basicamente relacionada com as pessoas que atuam fora da comunidade científica, embora possam também aí estar presentes” (Reigota [6]).

Sobre a representação social, Moscovici[7] aponta como:

Um sistema de valores, ideias e práticas com uma dupla função: primeiro, estabelecer uma ordem que possibilitará às pessoas orientar-se em seu mundo material e social e controlá-lo; e, em segundo lugar, possibilitara que a comunicação seja possível entre os membros de uma comunidade, fornecendo-lhes um código para nomear e classificar, sem ambiguidade, os vários aspectos de seu mundo e da sua história individual e social.

Reigota [6] apresenta definições de vários especialistas de diferentes ciências sobre ambiente, que segundo seu ponto de vista indicam que não existe um

consenso sobre meio ambiente na comunidade científica em geral. Assim, para o autor, a noção de meio ambiente é uma representação social.

A representação de meio ambiente para Reigota [6] é o:

Lugar determinado ou percebido, onde os elementos naturais e sociais estão em relação dinâmicas e em interação. Essas relações implicam processos de criação cultural e tecnológica e processos históricos e sociais de transformação do meio natural e construído.

Nota-se que nesta visão, o conceito de meio ambiente pode ser considerado socioambiental, pois leva em consideração não só os aspectos naturais e físicos, como também as relações sociais, culturais, históricas e tecnológicas entre os elementos envolvidos. Essa visão socioambiental sobre o meio torna-se bastante oportuna no âmbito do ensino das ciências, principalmente por refletir as discussões pautadas na importância de se inserir aspectos da história, sociologia e filosofia na educação científica.

Nesse sentido, no que tange às discussões e às representações sociais sobre o meio ambiente, torna-se necessário investigar as concepções de professores, estudantes e demais grupos sociais que estão envolvidos na interação de ensino e aprendizagem dessa temática. Faz-se necessário o diálogo com os diferentes grupos que compõem uma determinada comunidade.

As políticas públicas atualmente vêm tendo grande visibilidade, tanto no âmbito acadêmico quanto na mídia. Assiste-se a uma maior cobrança para que os governos tenham equilíbrio em seus orçamentos e a ausência de políticas capazes de promoverem, ao mesmo tempo, desenvolvimento econômico e inclusão social, levaram a reflexão sobre a implementação e o processo decisório de políticas públicas pra cumprir tais metas.

De acordo com Souza [8], a política pública como área de conhecimento acadêmico surgiu nos Estados Unidos por meio da reflexão sobre a ação do governo e não do Estado. Deve-se aqui diferenciar “governo” de “Estado”. Governo é um grupo que ganha uma eleição e fica por determinado tempo no poder. Já Estado é a estrutura, a instituição a qual o governo representa. Assim, tanto ações (o fazer) quanto inações (o não fazer) dos governos são passíveis de serem formuladas cientificamente e de serem analisadas por pesquisadores.

Souza [8] aponta ainda que os primeiros a realizarem estudos na área buscaram conciliar o conhecimento acadêmico com a prática; expuseram como

problema a formulação de políticas públicas informações incompletas e o auto interesse daqueles que fazem a política (Herbert Simon); inseriram na análise as eleições, os partidos políticos e os grupos de interesse (Charles Lindholm); e definiram políticas públicas como um sistema, como uma relação entre a formulação da política, seus resultados e o ambiente em que ela foi implantada (David Easton).

Nesse sentido, percebe-se que este campo de estudo é multidisciplinar, podendo ser objeto de várias áreas, e pode ser analisado por diversos olhares, tais como: a sociologia, a política e a economia.

O conceito de políticas públicas, de acordo com Souza [8], pode ser entendido, resumidamente como o “campo do conhecimento que busca colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação e propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”. Logo, a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Ou seja, é o estudo do processo (do por que e do como) e não das consequências.

A autora ainda aponta a importância de se escolher primeiro a teoria para depois tentar encaixar o problema nela para uma boa análise. A teoria deve ser apenas uma lente para auxiliar a compreender melhor a realidade, devendo, portanto, ser escolhida de acordo com o problema que queremos analisar. Um exemplo: no caso de problema de buracos no asfalto em uma determinada cidade, teorias que não levem em consideração a eficiência do serviço e a ênfase popular, devido a quantidade extremamente alta de buracos, não produzirão boas análises.

Nesta perspectiva, os elementos principais das Políticas Públicas são: a distinção entre o que o Governo pretende fazer e o que de fato faz; o envolvimento de diversos atores (formais e informais); a abrangência – não se limita a leis e regras; a ação intencional e de longo prazo; os processos: Decisão – Proposição – Implementação – Execução – Avaliação.

As políticas públicas possuem um papel relevante no desenvolvimento da ordem social em todos os âmbitos, inclusive local. Teixeira [9] afirma que:

Para interferir diretamente nesse processo, sobretudo no nível local, procura-se identificar as possibilidades e espaços existentes, as dificuldades e limites da atual prática, as contradições do projeto de municipalização e descentralização e as indicações de caminhos para se construir propostas articuladas e políticas de desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento de políticas públicas vai desde a formulação até

à avaliação de sua eficácia e análise de seus resultados. Esses elementos muitas vezes não ocorrem de forma íntegra e contínua, originando descontinuidades na organização pública.

De encontro com o exposto acima, Teixeira [9] aponta que as políticas públicas são:

[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. [...] traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais.

Segundo o autor, as políticas públicas assumem um papel de extrema relevância no campo dos conflitos sociais, devendo promover a justiça social, as mediações entre os diversos atores da sociedade e o Estado, bem como distribuindo e redistribuindo o poder nos processos de decisão.

Neste contexto, políticas públicas devem buscar atender aos marginalizados ou responder às demandas dos considerados vulneráveis. Todavia, tal atenção por parte dos que ocupam o poder, ganha contornos efetivos em virtude da pressão da população e mobilização social.

As políticas públicas envolvem diversas dimensões da vida humana e exigem conhecimentos multidisciplinares. Segundo Souza [8]:

[...] do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Pode-se então entender que a política pública, como resposta às necessidades da população e mecanismo que ao mesmo tempo, “coloca o governo em ação” e proporciona elementos para analisar essa ação, carece na sua elaboração, de espaços dos governos democráticos que traduzam seus propósitos em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza [8]).

No campo ambiental, pode-se tomar como marco no cenário brasileiro a Política Nacional do Meio Ambiente, (PNMA) que foi formalmente instituída a partir da promulgação da Lei nº 6.938/1981(Brasil [10]). Até então, no Brasil vigorava a autonomia para que cada Estado ou Município elegeisse, de forma independente, as suas diretrizes políticas em relação ao meio ambiente.

A instituição da PNMA, iniciou o processo de integração e harmonização das políticas ambientais em todo o território nacional. De acordo com Beltrão [11]:

Pode-se afirmar que a Lei n. 6.938/1981 consiste no primeiro diploma legal em nosso direito positivo que disciplina de forma sistematizada o meio ambiente, definindo meio ambiente, degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais.

Assim, a PNMA instala-se como o conjunto de diretrizes legais que têm como fim harmonizar e integrar as políticas públicas de meio ambiente dos entes da federação, com o objetivo de torná-las mais efetivas e eficazes.

Na análise de Lustosa et al. [12], a PNMA consiste num conjunto de objetivos e mecanismos, que têm como meta reduzir os impactos negativos resultantes da ação humana sobre o meio ambiente; que pretende tornar legítimo o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>2</sup>. Assim, a Lei nº 6.938/1981 (Brasil[10]) estabeleceu em seu artigo 2º, caput, o objetivo principal da PNMA:

[...] a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

A análise do objetivo geral e dos objetivos específicos da Lei nº 6.938/1981 (Brasil [10]) revela que estes visam promover o desenvolvimento econômico do país em benefício do meio ambiente, ou seja, o desenvolvimento deverá ocorrer de forma a preservar a qualidade do ambiente e manter o equilíbrio ecológico.

Para adequar-se ao estatuto legal instituído na PNMA, foi necessária a criação de órgãos relacionados ao meio ambiente, que no nível federal deu-se com a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) que compreende o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos

---

<sup>2</sup>Por meio ambiente ecologicamente equilibrado, compreende-se a qualidade ambiental adequada à vida das presentes e das futuras gerações (Sirvinskas[14]).

Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Assim, o SISNAMA constitui-se de fato e de direito como uma estrutura político-administrativa governamental aberta à participação de instituições não governamentais por meio dos canais competentes, constituindo na verdade o grande arcabouço institucional da gestão ambiental no Brasil (Milaré[13]) que tem como objetivo tornar realidade o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de acordo com o previsto na Constituição Federal e nas leis infraconstitucionais nas diversas esferas da federação (Sirvinskas[14]).

Tratar o meio ambiente, no campo das políticas públicas, aponta para a necessidade do desvelamento do papel da administração pública em que pese a sua responsabilidade pela gestão ambiental na responsabilização dos entes federados. No contexto deste trabalho cujo foco de atenção é o município de Caraguatatuba/SP, voltamos atenção especial para a gestão pública municipal.

### **1.2.2. Gestão Ambiental: os entes federados e a responsabilidade municipal**

A Constituição Federal de 1988, consagrou em seu texto que a Administração Pública, em todos os níveis (federal, estadual e municipal), seja direta ou indireta, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Mais recentemente, incorporou-se ao texto constitucional, através da Emenda Constitucional nº 19/98, o princípio da eficiência (Brasil [15]). É importante frisar, que esses princípios não são os únicos dentro da doutrina administrativa, que são decorrentes do Estado de Direito e da totalidade do sistema constitucional.

O agravamento dos problemas ambientais, fruto do paradigma reducionista, da percepção ambiental inadequada e do modelo de desenvolvimento econômico desencadeou debates internacionais e nacionais impulsionando novos olhares e medidas, o que motivou um processo de qualificação profissional, visando a elaboração de instrumentos de intervenção e conhecimentos importantes quanto a tomada de decisão. Dentre os instrumentos e conhecimentos, insere-se a Gestão Ambiental.

Na literatura há diversas visões de gestão ambiental, as quais evoluem paralelamente à compreensão de meio ambiente. Na visão de Pol[16], a gestão ambiental centra-se principalmente, nos recursos e pressupõe escolher entre

alternativas, que não seja somente tecnológicas e criar as condições para que aconteça o que se pretende que aconteça, a sustentabilidade ambiental. Deve controlar e assegurar o cumprimento da lei ou normas que estão estabelecidas e regulam os comportamentos das pessoas, das sociedades, das empresas, das formas de produção e seus efeitos.

A Gestão Ambiental, antes de tudo, possui caráter multidisciplinar, profissionais dos mais diversos campos podem atuar na área, desde que devidamente habilitados. De acordo com Bruns[17], visa ordenar as atividades humanas para que estas originem o menor impacto possível sobre o ambiente. Esta ordenação vai desde a escolha das melhores técnicas até o cumprimento da legislação e alocação correta de recursos humanos e financeiros.

Assim, deve-se ficar claro que gerir ou gerenciar significa saber manejar as ferramentas existentes da melhor forma possível. Ou ainda, utilizar os recursos naturais de um modo mais sábio, onde se deve retirar apenas o que pode ser repostado ou caso isto não seja possível, deve-se, no mínimo, recuperar a degradação ambiental causada (Bruns [17]).

Conforme Macedo [18], a gestão ambiental implica em oferecer correção ecológica em suas decisões, ações e processos de modo a buscar o passivo ambiental zero. Este conceito negligencia o princípio da precaução, uma vez que antes de corrigir, é preciso observar as leis naturais, de forma a evitar os impactos ambientais negativos.

Para Santos [19], a gestão ambiental deve integrar a informação ecológica ou ambiental à tomada de decisões técnicas, econômicas e políticas. O que requer entendimento dos conceitos de conservação, recursos naturais, impactos, conflitos e das leis da termodinâmica.

Santos [19] ainda expõe que a gestão ambiental envolver o diagnóstico, planejamento e gerenciamento. O diagnóstico representa a identificação das potencialidades e problemas que ocorrem em determinado sistema. O planejamento ambiental é um processo que busca identificar e hierarquizar alternativas de uso dos recursos naturais, privilegiando o potencial em detrimento da demanda, a qualidade de vida do ser humano, sob o enfoque da felicidade, a participação da comunidade e a premissa de desenvolvimento sustentável.

Portanto, a gestão ambiental pressupõe conhecimento da realidade, planejamento e aplicação de estratégias, assim como, acompanhamento, no sentido

de realizar a avaliação constante e permitir a participação da sociedade nesse processo.

A gestão ambiental diz respeito à administração do meio ambiente direcionada aos recursos ambientais, procurando alinhar toda a organização dentro do objetivo comum que é preservação e/ou conservação. É necessário, então, avaliar e ativar o grau de motivação e comprometimento ambiental da organização e da sociedade.

Neste contexto é inegável a importância da gestão pública na realização do interesse público porque é ela que vai possibilitar o controle da eficiência do Estado na realização do bem comum estabelecido politicamente e dentro das normas administrativas legalmente determinadas.

De acordo com o exposto acima, Philippi Jre Bruna [20], apontam que a:

[...] gestão ambiental é o ato de administrar, de dirigir ou reger os ecossistemas naturais e sociais em que se insere o ser humano, individual e socialmente, num processo de interação que atenda ao desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, dentro de padrões de qualidade definidos, tendo como finalidade última estabelecer, recuperar ou manter o equilíbrio entre a natureza e o homem.

Teoricamente, os conceitos de gestão ambiental, apontam para a busca da harmonia entre o homem e seu meio ambiente natural ou construído, fundamentando sua razão de ser na conquista de um nível ideal de qualidade de vida que permita a todos uma vida digna, com a proteção e preservação do meio.

Torna-se um desafio para a gestão pública conseguir uma administração integral e integrada de todos os setores que influenciam a qualidade ambiental cuja a operacionalização deve ser realizada pelo gerenciamento voltado às preocupações de ordem prática do dia a dia na execução de programas e projetos de ação com vistas a valorização do homem, da vida e do meio.

A Constituição Federal de 1988 traz as competências legislativa e administrativa dos diferentes entes da federação, indicando sua esfera de atuação. Nesse sentido, constata-se que os entes da federação possuem o direito legal ou competência concorrente, prevista no artigo 24 da Constituição Federal, que permite aos estados e ao Distrito Federal legislar sobre matéria ambiental quando a União não o fizer, afirma o mesmo autor. A própria Constituição Federal, no § 2º do mesmo artigo, considera que a competência da União não exclui a competência suplementar dos Estados, ou seja, em caso de lacuna da União, o Estado e Distrito Federal

podem legislar de maneira complementar sobre a matéria ambiental, desde que, não contrarie a legislação federal sob pena de anulação ou inconstitucionalidade.

Assim, com amparo legal do art. 30 da Constituição Federal os municípios, gozam de autonomia para gerir matéria legal para legislar sobre assuntos de interesse local, desde que de forma complementar às leis federais e estaduais, e no que lhe couber. E, conforme inciso VIII do mesmo artigo, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano pois a Carta Magna trouxe autonomia aos municípios, incluindo-os como participantes ativos da Federação, regidos por leis orgânicas próprias (Castro [21]).

É assertiva, portanto, a medida do Poder Constituinte no que tange a autonomia dos municípios, pois estes são um os maiores interessados e responsáveis quanto à realidade local. Tal assertiva fica patente com a implementação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), pela Lei nº 6.938/81. O SISNAMA, busca em seu arcabouço legal criar uma cooperação entre os entes da federação, instituindo a gestão ambiental para o nível local tanto no que diz respeito a gestão como ao poder de fiscalização deste sobre as questões locais.

Não se deve ignorar, ainda, que os municípios também gozam de outras prerrogativas constitucionais, como por exemplo, da política urbana presente no artigo 182º da Constituição Federal que determina em seu objetivo: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Ressalta-se ainda o papel do município de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e garantir o bem estar da população considerando-se inclusive no computo do bem estar social as questões relativas ao meio ambiente.

Outro aspecto importante presente no mesmo artigo constitucional são as diretrizes regulamentadas pela Lei nº 10.257, de 10/07/2001, que homologa o Estatuto da Cidade que regulamenta e exigência de plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (Brasil, [15]).

Em suma, compreende-se que a gestão ambiental é a administração do meio ambiente, observando as leis naturais, as inter-relações e as interdependências, fatores limitantes, propriedades de resistências e de elasticidade,

visando possibilitar o desenvolvimento ecologicamente viável e qualidade de vida para as gerações atuais e futuras.

### **1.2.3. Participação Civil e Gestão Ambiental: um olhar sobre a gestão municipal**

Participação social é um conceito que simboliza a influência dos indivíduos na organização de uma sociedade, tal conceito é estudado na sociologia como um princípio de integração dos indivíduos nos diversos núcleos organizados da sociedade que discutem assuntos que são pertinentes ao ambiente social. Sendo essencial para a construção de um processo de mudança em prol de todos os grupos que compõem a vida em sociedade.

Com a correta distribuição da participação social, as classes consideradas menos favorecidas, seja socialmente ou economicamente, possuem oportunidades de opinar e participar de decisões sociais importantes. Nesse contexto, torna-se um instrumento primordial para o funcionamento de um Estado democrático.

Para os atenienses do século V a.C., a participação na pólis (cidade) era uma exigência da democracia (governo do povo, demos), independente do saber de cada um dos cidadão sobre os assuntos de governo. Os homens livres que se abstinham de participar eram denominados de idiótes (idiotas), pois preferiam recolher-se à vida privada. Uma participação apática também era incompatível com o ideal de comunidade cidadã (Finley [22]).

O ideal democrático incorporado na cultura política burguesa foi, durante séculos, limitado aos homens de escolarização mais elevada e de renda alta. Até que os movimentos operários impuseram, em decorrência de longa luta, o regime de sufrágio universal e a liberdade de organização e expressão características dos regimes democráticos vigentes a partir do século XX.

Nos anos 1980, emerge a participação popular, distinta das anteriores por não estar mais vinculada ao processo de desenvolvimento capitalista e sim à formulação e implementação de políticas públicas relacionadas às classes trabalhadoras. Participação implica entender as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem com o objetivo de influenciar a formação, execução, fiscalização e avaliação de políticas públicas na área social, saúde e educação, por exemplo (Valla [23]).

Percebe-se que o conceito de participação, inclusive em sua acepção social, é solidário com a problemática do poder, sob diferentes perspectivas políticas, mas sempre envolvendo uma ampliação ou restrição das necessidades individuais e coletivas.

Para Serra [24], a participação é entendida como uma oposição à marginalidade, que é compreendida como uma forma de não-participação. Também pode ser vista em relação à responsabilidade social, uma vez que resulta numa maior satisfação das necessidades sociais e numa crescente utilização efetiva dos recursos à disposição de uma determinada comunidade.

Bordenave[25], em sua obra intitulada “O que é participação”, mostra a urgente necessidade da participação ativa para a transformação da sociedade. De acordo com o autor, a expressão participação vem da palavra parte e destaca que a participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte. Aponta que para a sociedade ser participativa é necessário que saíamos do comodismo e do individualismo, e passarmos a assumir o objetivo de participar na busca de uma sociedade melhor.

Segundo Bordenave[25]: “a participação é inerente à natureza social do homem, que só desenvolverá plenamente seu potencial numa sociedade que permita e facilita a participação de todos”.

No que concerne a participação civil na Gestão Ambiental, muitos são os dispositivos jurídicos que asseguram tal perspectiva, além disso, reconhece-se que, diante do cenário de rápidas transformações com impactos no cotidiano da sociedade como um todo, a participação civil é matéria relevante para o real atendimento das demandas coletivas, considerando-se que é mesmo no nível local que se cristalizam as necessidades da população, conforme prevê o disposto na Declaração do Rio de Janeiro (ONU [26]):

A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões.

Neste contexto o direito à informação se configura como um dos instrumentos efetivos para a defesa do meio ambiente, permitindo a atuação consciente e eficaz da sociedade, por meio do exercício da cidadania. De acordo com Milaré, [27] pode-se destacar:

O princípio da informação surge como significativa conquista da cidadania para a participação ativa na defesa de nosso rico patrimônio ambiental. Aliás, o direito à informação é um dos postulados básicos do regime democrático, essencial ao processo de participação da comunidade no debate e nas deliberações de assuntos de seu interesse direto [...] o cidadão bem informado dispõe de valiosa ferramenta de controle social do Poder. Isto porque, ao se deparar com a informação e compreender o real significado da Questão Ambiental, o ser humano é resgatado de sua condição de alienação e passividade.

O acesso à informação se constitui como elemento essencial para romper com a inércia da alienação e passividade da população diante dos problemas ambientais que impactam a vida cotidiana e foram sendo naturalizados histórica e culturalmente, embotando a visão do homem acerca da sua responsabilidade com o meio. Diante da perspectiva de acesso a informação, o indivíduo adquire melhor condições para o exercício da cidadania, passa a ter subsídios para exercer o papel crítico de controle social do poder em todos os níveis da gestão pública.

O princípio da participação popular em matéria relativa ao ambiente, consolidou-se como um dos pilares do Direito Ambiental, a partir de 1988. De acordo com o disposto, segundo Rodrigues [28]:

O princípio da participação constitui um dos postulados fundamentais do Direito Ambiental. Embora ainda pouco difundido em nosso país, a verdade é que tal postulado se apresenta na atualidade como sendo uma das principais armas, senão a mais eficiente e promissora, na luta por um ambiente ecologicamente equilibrado. [...]a participação tem as suas raízes na sociologia política e reflete, resumidamente, a ideia de atuação da sociedade civil [...] de modo a fazer com que o Poder Público assumira uma postura ética, social e comprometida com os valores e as funções que deve respeitar e realizar.

Para Milaré [27] a participação da população pode se manifestar como a organização jurídica das comunidades (associações de bairro, de proteção aos animais e ONGs); participação nos processo legislativo, mobilização e pressões frente por meio de mecanismos constitucionais de democracia direta (referendo, plebiscito e iniciativa popular); pressão e controle sobre as autoridades públicas e busca pela efetividade das orientações e decisões políticas emanadas dos órgãos ambientais; participação direta na gestão ambiental por meio de organismos seja de caráter consultivo ou deliberativo, federais, estaduais, distritais ou municipais e pela utilização de instrumentos jurídico-processuais de tutela do ambiente .

Ainda revela o mesmo autor que apesar das divergências da doutrina quanto à nomenclatura e classificação dos princípios de Direito Ambiental, não restam dúvidas quanto à existência, importância e autonomia científica destes, assim como é

legítima a possibilidade de participação da sociedade civil na gestão ambiental na expectativa de que se legitimem os meios de proteção à vida, de garantia da dignidade humana e de um desenvolvimento econômico ambientalmente sustentado para a presente e as futuras gerações.

Teixeira [9], corrobora com o pensamento de Milaré [27] ao revelar que para uma participação efetiva e eficaz da sociedade civil, alguns momentos e elementos podem ser identificados e precisam ser devidamente acompanhados:

- a) Elaboração e formulação de um diagnóstico participativo e estratégico com os principais atores envolvidos;
- b) Identificação de experiências bem sucedidas nos vários campos, sua sistematização e análise de custos e resultados;
- c) Debate público e mobilização da sociedade civil em torno das alternativas propostas como mais eficiente;
- d) Decisão e definição em torno de alternativas; competências das diversas esferas públicas envolvidas, dos recursos e estratégias de implementação, cronogramas, parâmetros de avaliação;
- e) Detalhamento de modelos e projetos, diretrizes e estratégias; identificação das fontes de recursos; orçamento; mobilização dos meios disponíveis e a providenciar; mapeamento de possíveis parcerias, para a implementação;
- f) Na execução, publicitação, mobilização e definição de papéis dos atores, suas responsabilidades e atribuições, acionamento dos instrumentos e meios de articulação;
- g) Acompanhamento do processo e resultados conforme indicadores; redefinição das ações e projetos.

Constata-se que muitas são as exigências para uma efetiva participação da população nos processos de gestão pública, por outro lado, esta participação torna-se fundamental quando e se o interesse do poder constituído se assenta na busca de soluções que seja efetivas e eficazes para o atendimento das demandas coletivas.

A participação da sociedade civil requer em primeira instancia de preparo desta população, de acesso a informações, conhecimento e possibilidade de expressão das suas verdades e necessidades.

Firma-se assim, a legitimidade de implantação de Observatórios como espaços de mediação dos interesses da população e do Estado, como “lugar” onde se possam realizar a articulação dos elementos e atores sociais envolvidos nos

processos de busca soluções factíveis para o nível local. Efetiva-se ainda como uma estratégia democrática de proporcionar e estimular o debate público e a aproximação do poder local com a gestão municipal.

Especificamente, no que concerne a questão da participação civil na gestão, vale lembrar que o capítulo da Ordem Social da Constituição assegura, de forma clara, a possibilidade de participação da comunidade e a gestão democrática.

De encontro com o exposto acima, com o objetivo de aprofundar e aperfeiçoar a participação social como método de gestão, o governo federal lançou recentemente o polêmico Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014 que institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Compromisso Nacional pela Participação Social. De acordo com o site do governo federal as iniciativas pretendem garantir instâncias permanentes de diálogo e incentivar a participação da sociedade na elaboração, na implementação e no acompanhamento das políticas públicas, contribuindo para o aumento das transparência e da eficácia da administração pública.

O Compromisso Nacional pela Participação Social aponta para um acordo entre os governos federal, estadual e municipal que definirá diretrizes para a promoção da participação como método de governo, com o objetivo de fortalecer os mecanismos e instâncias de diálogo entre Estado e sociedade civil, na busca por consolidar a democracia participativa no país.

Tais iniciativas, de acordo com o exposto acima, vem de encontro com o propósito deste trabalho, que é o de promover um espaço de diálogo e participação social no processo de gestão pública e como auxílio na tomada de decisões.

#### **1.2.4. Observatório: conceitos e efetividade**

Nas últimas décadas vários institutos e organismos se apropriaram dos modelos de espaços de pesquisa, estudo e diagnóstico comumente usados pelas ciências voltadas para as alterações físicas do clima, dos astros (planetas) como a oceanografia, geologia, etc. resultando no surgimento de diversas modalidades dos chamados Observatórios.

A palavra Observatório deriva do latim *observatum* e que significa “lugar de observar”, o que remete compreensão do que seja “observar” neste contexto. Etimologicamente, a palavra observar tem sua origem no latim, onde significa: “olhar,

considerar atentamente, examinar minuciosamente, sobretudo, com a intenção de conhecer melhor; fazer um comentário, um reparo, uma advertência, chamar a atenção para alguma coisa” segundo Casteleiro [29] no Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea.

No sentido literal entende-se, para fins deste trabalho, que Observatório é:

Um dispositivo de observação criado por organismos, para acompanhar a evolução de um fenômeno, de um domínio ou de um tema estratégico, no tempo e no espaço. Na origem de um observatório deve existir uma problemática que possa ser traduzida sob a forma de objetivos, que permitam definir indicadores, cujo cálculo necessita a integração de dados e permita a realização de sínteses (Observatórios SESI/SENAI/IEL [30]).

Ou seja, é o local usado para observações e estudos de eventos terrestres e celestes cuja orientação crescente é a prevenção de problemas futuros, o desenvolvimento de políticas públicas baseadas nas evidências do cotidiano; lugar que permite dar visibilidade às questões que se constituem foco da sua ação, com vistas a promover a incorporação destas demandas nas agendas políticas, econômicas e sociais locais e regionais.

Os Observatórios podem ser generalistas ou temáticos, ou seja, aqueles que tem a atenção voltada para fenômenos ou causas específicas, contudo trazem sempre em comum a perspectiva de ultrapassar a função de simples centros de análise para produzirem e disseminarem informação qualificada no seu âmbito de ação e de sua área geográfica, informando e influenciando as políticas públicas. Para serem efetivos e eficazes porém, necessitam do trabalho em rede para subsidiar efetivamente as políticas públicas baseando-se e sustentando-se nas evidências da vida cotidiana.

Assim, com base no exposto acima, toma-se como Observatório Socioambiental, um dispositivo temático de organização e difusão de temas socioambientais, articulando e estimulando o debate, pesquisa, o diagnóstico e a elaboração de propostas ao poder público de políticas e/ou intervenções que minimizem os impactos socioambientais na sua área de abrangência. Neste sentido, funciona como instrumento sistemático para ampliação do horizonte de análise e intervenção social na realidade, possibilitando a articulação de múltiplos olhares e a mediação entre a sociedade civil e o poder público.

É importante ressaltar o caráter transdisciplinar dos Observatórios, uma vez que este pode agregar múltiplas facetas da vida humana e em sociedade. Pode-se

definir a transdisciplinaridade como um enfoque pluralista do conhecimento que tem como objetivo, através da articulação entre as inúmeras faces de compreensão do mundo, alcançar a unificação do saber. Assim, unem-se as mais variadas disciplinas para que se torne possível um exercício mais amplo da cognição humana.

Este olhar múltiplo permite que se abranja a complexidade crescente do mundo pós-moderno, o que justifica a definição da transdisciplinaridade como um fluir de ideias e, mais particularmente, um movimento de reflexão sobre estes conceitos. Esta abordagem científica vem modificando a forma como o ser humano se volta para si mesmo e procura entender seu papel no mundo e também a própria compreensão da interação do universo com o ser humano.

A unificação do conhecimento é objetivo do pensamento transdisciplinar, por meio da compreensão do mundo, através de diversas culturas, formando pontes entre elas e suas educações. Ela não elimina a pesquisa disciplinar e interdisciplinar, procura, na verdade, ultrapassá-la, expandindo o horizonte das mesmas. De acordo com Nicolescu[31], qualquer tentativa de reduzir o ser humano a uma mera definição e de dissolvê-lo nas estruturas formais, sejam elas quais forem, é incompatível com a visão transdisciplinar.

O ser humano e o mundo que o cerca são coexistentes e interdependentes, inclusive as disciplinas organizadas por nós inicialmente de modo fragmentado só poderiam existir a partir do pensamento humano de acordo com suas experiências e inter-relações, desde sempre existentes. A integração é elemento necessário para manter a existência da vida, a falta dela é no mínimo sem sentido.

Na reflexão de Antônio [32], no livro Educação e Transdisciplinaridade, a necessidade de uma nova “escuta poética”, a transdisciplinaridade é como um emaranhado de múltiplas interações que sempre está começando e recomeçando, transpondo os limites antes impostos, chegando a verdadeiramente ao que é o conhecimento, um vasto infinito.

A visão transdisciplinar traz uma nova perspectiva à vida humana, extirpando a farsa da fragmentação do conhecimento e abrangendo tudo o que faz do ser humano um ser inteligente e hábil em suas relações com o mundo. Ser transdisciplinar é ultrapassar as barreiras criadas por um sistema que visa coibir o senso crítico de homens e mulheres, vendo o mundo unido em todos os seus aspectos, em interdependência com tudo que o forma.

No Brasil, constata-se a existência de variadas iniciativas com o propósito de

constituição de Observatórios com perspectiva de ação no campo socioambiental. Que vem se ampliando de forma gradativa nos últimos anos, o que considera-se como fator positivo ao se pensar as dimensões e diversidade do país, bem como nas dimensões da degradação ambiental vigente na sociedade contemporânea em escala mundial.

Nesse sentido, é relevante apontar a atuação de alguns Observatórios frente a sociedade. Como é o caso do Observatório da Educação<sup>3</sup>, criado pela ONG Ação Educativa em 2002, a partir da constatação de que a informação que circula publicamente, notadamente por meio da imprensa, é pautada e referenciada por governos. Assim, tem como objetivo produzir e disseminar informações, promover a pluralidade de opiniões no debate público sobre educação e subsidiar os meios de comunicação, agentes educacionais e movimentos sociais na promoção da educação como direito humano.

De acordo com sua plataforma on-line, acompanha sistematicamente a cobertura da mídia sobre o tema e procura oferecer suporte para os profissionais da imprensa, disponibilizando um banco de fontes e sugerindo pautas. Até 2011, produziu um boletim com a análise da cobertura jornalística sobre a educação, o Ação na Mídia. Acompanha também as sessões dos conselhos estadual e municipal de educação de São Paulo, divulgando seu teor, as pautas e resoluções discutidas pelos conselheiros no blog “De Olho nos Conselhos”. Por fim, desenvolve em parceria com outras organizações, campanhas como a “Fala educador! Fala educadora!” e a “Rede pela Valorização dos Docentes Latino-americanos”.

Para concretizar os objetivos propostos, O Observatório da Educação realiza as seguintes atividades:

- Debates públicos sobre temas da atualidade;
- Sistematização dos resultados dos debates no boletim Desafios da Conjuntura;
- Envio regular do material produzido a gestores e parlamentares do município e estado de São Paulo, Conselho Nacional de Educação e membros das comissões de educação da Câmara e Senado Federal;

---

<sup>3</sup>Sobre o Observatório da Educação acessar:  
<http://www.observatoriodaeducacao.org.br/index.php>.

- Estímulo à pluralidade de opiniões por meio da publicação de artigos de pesquisadores e representantes da sociedade civil;
- Oficinas com jornalistas;
- Produção e envio sistemático de sugestões de pautas a jornalistas e comunicadores de todo o Brasil;
- Acompanhamento da cobertura de jornais e revistas sobre educação;
- Organização e atualização periódica de Banco de Fontes em educação.

A pesquisa em meio eletrônico (plataforma Google) revelou dispositivos esparsos vinculados, em sua maioria a instituições de ensino públicas e privadas e autarquias estaduais. Especificamente com atenção focada na questão socioambiental podem-se registrar alguns exemplos de Observatórios abaixo:

- Observatório Socioambiental de Barragens, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, sua atuação não foi bem detalhada.
- Observatório Socioambiental da FAO, Organizações das Nações Unidas (ONU)/Parceria com a UFRGS e Governo do RS, Brasília/Porto Alegre-RS atua como um instrumento de monitoramento da implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
- Observatório Parlamentar Socioambiental da ONG – SOS Mata Atlântica (2004) monitora as principais leis e atividades envolvidas no tema socioambiental em nível federal, auxiliando na organização dos projetos de lei, pesquisas desenvolvidas junto à comunidade científica e esclarecimento da sociedade sobre os projetos apresentados no Congresso Nacional.
- Observatório Socioambiental do SESI, Bonito-MS reforça o trabalho do Sistema Industrial com o tema sustentabilidade ambiental junto às empresas do Estado.
- Observatório do Código Florestal em Brasília formado pelo conjunto de instituições de proteção ambiental que visa monitorar, em todo País, a implementação da Lei 12.651/2012 e gerar dados e análises para promover o controle social, dar transparência e qualificar o debate sobre as ações das diversas esferas de governo.
- Observatório de Educação da Universidade de Caxias do Sul-RS, estabelece diálogo entre o cotidiano da educação praticada no âmbito da

região de abrangência da universidade e a produção acadêmica, de modo a dinamizar a reflexão das temáticas: Educação, Infâncias e Juventudes.

Os dados encontrados revelam que apesar de, em sua maioria, os Observatórios serem vinculados a alguma instituição pública ou a entidades do governo, pouco foi encontrado com parceria, ligação, legitimação ou coordenação dos poderes públicos municipais.

### **1.3. Objetivo geral e objetivo específico**

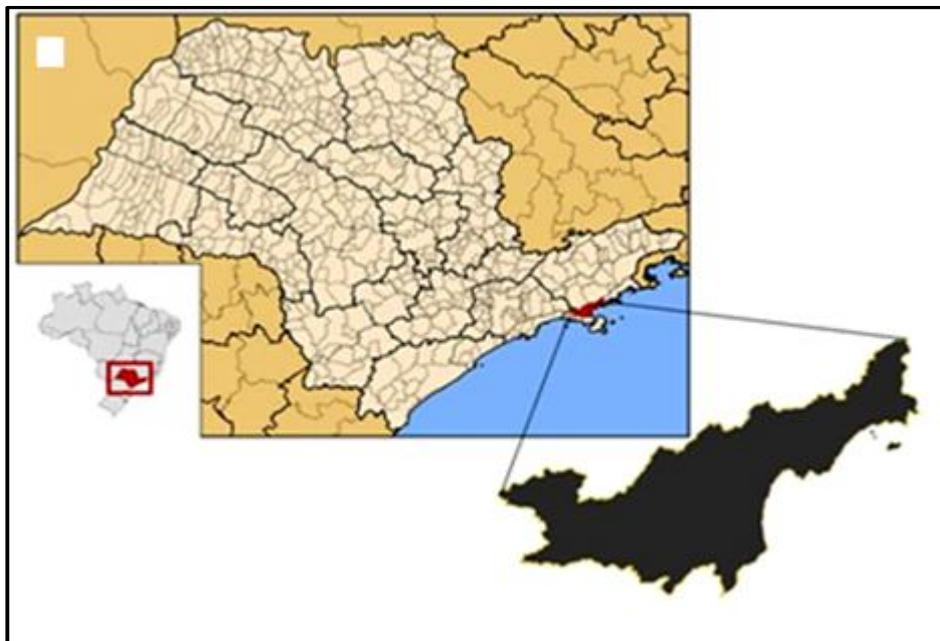
Demonstrar a necessidade e viabilidade de implantação de Observatório Socioambiental no Município de Caraguatatuba como espaço privilegiado de participação popular e produção de diagnósticos sociais e ambientais para a gestão pública e apresentar proposta para implantação.

Como objetivo específico, o presente estudo realiza uma proposta de instalação do referido Observatório.

## 2. MATERIAL E MÉTODOS

### 2.1. Localização e descrição da área de estudo

O Município de Caraguatatuba localiza-se, como observa-sena Figura 1, no Litoral Norte do Estado de São Paulo, entre o Oceano Atlântico e a Serra do Mar, abriga as nascentes dos principais rios<sup>4</sup> que deságuam em suas praias e o Parque Estadual da Serra do Mar<sup>5</sup>. Suas coordenadas geográficas são, latitude: 23° 37' 13" Sul e longitude: 45° 24' 47" Oeste.



**Figura 1:** Localização do município de Caraguatatuba/SP

**Fonte:** Instituto Pólis [33].

O município está ligado ao Vale do Paraíba, pela Rodovia Tamoios (SP-099), pela qual chega-se a cidade de São José dos Campos; e pela Rodovia Osvaldo Cruz (SP-125) a cidade comunica-se com os municípios de Taubaté e

<sup>4</sup> Rio Santo Antônio, Rio Juqueriquerê, Rio Massaguaçu, Rio Guaxinduba, entre outros.

<sup>5</sup> O Núcleo Caraguatatuba integra a rede de Unidades de Conservação, administrada pela Secretaria do Meio Ambiente, por meio do Instituto Florestal. Com o nome inicial de Reserva Florestal de Caraguatatuba, a área passou a ser um Núcleo do Parque Estadual da Serra do Mar em agosto de 1977, o primeiro do litoral norte e um marco na história da preservação da mata atlântica na região. Sua área de abrangência é de cerca de 88.000 hectares, incluindo os limites dos municípios de São Sebastião, Paraibuna, Salesópolis e Natividade da Serra. Jequitibás, canelas, cedros, jatobás, ipês, guapuruvus e multicoloridos manacás-da-serra são algumas das árvores que caracterizam a riqueza da floresta perene úmida de encosta, um sinônimo de mata atlântica.

Ubatuba. Outro acesso ao Litoral Norte pode ser alcançado pela Rodovia Rio-Santos (BR-101) que segue para a Baixada Santista com o nome de Rodovia Dr. Manoel Hipólito Rego (SP-055). Limita-se a norte com Natividade da Serra, a nordeste com Ubatuba, a sudeste com o Oceano Atlântico, a sul com São Sebastião, a oeste com Salesópolis e a noroeste com Paraibuna. Situa-se na Região Administrativa<sup>6</sup> de São José dos Campos e a Região de Governo de Caraguatatuba; dista cerca de 180 km da capital paulista e compõe a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, recém instituída por meio da Lei Estadual Complementar nº 1.166 de 9 de janeiro de 2012.

Caraguatatuba, como boa parte do litoral paulista, é um importante balneário cujo turismo de temporada tem significativa importância para a economia local. Com grande concentração de residências de veraneio, também conhecidas como “segunda residência”, é um destino turístico nacionalmente conhecido pelas suas praias e belezas naturais e pela prática de esportes náuticos.

O município tem grande importância ambiental no cenário nacional, pela presença de populações tradicionais<sup>7</sup> e pescadores artesanais, elementos locais que coloca o município no cenário de preocupações ambientais e exige de seus gestores investimentos com preservação e proteção da área territorial.

As condições topográficas e geológicas, o mosaico de ecossistemas e o clima da região associados ao crescimento demográfico, impulsionado pela especulação imobiliária decorrente do turismo desordenado, têm ocasionado mudanças ambientais profundas com grande impacto para a qualidade de vida dos moradores dessa cidade.

Hoje, um novo ciclo econômico se apresenta à região, relacionado principalmente com a exploração das reservas de petróleo conhecidas como Pré-

---

<sup>6</sup> As Regiões Administrativas do Estado de São Paulo foram instituídas pelo Decreto Estadual nº 48.162 de 3 de julho de 1967, alterado pelo Decreto Estadual nº 52.576, de 12 de dezembro de 1970. A instituição dessas regiões visa descentralizar a administração pública no Estado de São Paulo buscando melhor articulação entre o governo estadual e os municípios paulistas. Nessa mesma linha, o Decreto Estadual nº 22.970, de 29 de novembro de 1984, subdividiu as Regiões Administrativas em Regiões de Governo.

<sup>7</sup> Desde o século XVII, núcleos de pescadores, agricultores e posseiros foram se formando na região de Caraguatatuba. Nas últimas décadas a cultura caiçara experimentou fortes transformações, principalmente em seu elemento mais patente: o trabalho com a pesca e a relação do caiçara com o mar. Neste processo de mudanças alguns fatores foram determinantes para este fenômeno no município de Caraguatatuba, como a urbanização acelerada a partir da década de 1950. Neste contexto, as mudanças na paisagem, na sociedade e na economia provocaram alterações importantes na cultura caiçara e implicaram em diferentes formas de apropriação desta cultura.

Sal, esta “nova era” poderá aumentar significativamente o risco de acidentes e enchentes, em função de uma mudança expressiva no cenário atual, com aumento de número de pessoas, carros de passeio e de transporte de cargas. Ao mesmo tempo em que se constata a precariedade da rede de serviços de saúde incluindo os serviços de emergência hospitalar, que não estão preparados para atender a demanda resultante da expansão urbana que já se encontra em curso (Leite e Moraesapud Seixas et al. [34]).

Neste contexto, a região sofre uma forte pressão desenvolvimentista, impulsionada pela corrida das jazidas petrolíferas do pré-sal. Tal descoberta, na região sudeste do país, acarretou grandes investimentos públicos e privados na criação de uma infraestrutura que fosse capaz de receber todos os trabalhadores e tecnologias estimados para chegar no litoral da região durante os próximos anos. Como a região tinha estruturas precárias e antigas, foi necessário um projeto bastante amplo, fato que impactou e ainda impacta em grande medida nos municípios do Litoral Norte.

Inclusive, parte dessas obras ainda estão em curso no município de Caraguatatuba, fato que aponta para novos impactos ambientais no município. São percebidos repetidamente, nas cidades do litoral, o aumento de assentamentos irregulares, a saturação da infraestrutura local, a sobrecarga nas redes de prestação de serviços e o aumento da degradação ambiental.

A vulnerabilidade da região o pode ser registrada episódio trágico na história município conhecido como “a Catástrofe”<sup>8</sup>, resultante de uma sequência de deslizamentos na Serra do Mar, decorrentes, por sua vez, de uma anomalia de precipitação na região, no período de março de 1967, que provocou a morte de 436 pessoa<sup>9</sup>, além dos severos danos à infraestrutura e à economia locais.

Pode-se afirmar, assim, que a região possui uma dinâmica natural própria e bastante característica que compõe um quadro de elevada vulnerabilidade ambiental e expõe a população da região a um complexo quadro de riscos socioambientais, que tende a se agravar, já que o município é o centro de uma série de investimentos em infraestrutura relacionada à exploração dos recursos de petróleo e gás natural da chamada camada do Pré-Sal, como o Projeto Mexilhão da Petrobras, e infraestrutura

---

<sup>8</sup> Da população local residente no município na época, 33 % perdeu suas casas em função dos deslizamentos. Na área que hoje abriga o Parque Estadual da Serra do Mar, ocorreram inúmeros desabamentos provocando um lençol de lama que em dez minutos cobriu a cidade.

<sup>9</sup> Sobre esse evento recomenda-se a leitura de Seixas et al., 2011.

urbana como Anel Viário Caraguatatuba – São Sebastião, Aterro Sanitário Regional e Centro de Detenção Provisória (Seixas et al. [34]).

De acordo com Seixas et al. [34]: “um grupo potencialmente afetado por essas alterações são os pescadores artesanais e suas famílias que vivem na região, e que pela sua vida e trajetórias de trabalho são os primeiros a perceber as mudanças ambientais no seu cotidiano”, assim, o Plano Diretor do município, instituído pela Lei Complementar nº 42 de 24 de novembro de 2001, afirma no inciso XII, artigo 4º: “o direito à participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão”. Não obstante, ressalta-se que para haver efetiva participação social no planejamento, gestão e decisão, para além do acesso a informação e existência de espaço para o diálogo.

O município de Caraguatatuba, pela sua história e realidade atual recebeu e recebe um intenso fluxo de obras de infraestrutura o que aponta para a necessidade emergencial de realizar estudos sobre os impactos urbanísticos, sociais e ambientais trazidos por estas obras, para que dessa forma, sejam respeitados o meio ambiente e as condições de vida das populações litorâneas. Mais do que isso, deve-se permitir o acesso à participação dessas comunidades, especialmente as mais vulneráveis, no processo de elaboração das diretrizes socioambientais do município.

## **2.2. Método: procedimentos de coleta e análise de dados**

O aprofundamento teórico e a busca de dados em fontes secundárias oferece o sedimento teórico e os dados de análise deste trabalho. Realizou-se levantamento de dados e indicadores sociais e ambientais do município de Caraguatatuba, Litoral Norte de São Paulo em órgãos oficiais e sites disponíveis em meios eletrônicos. O método aplicado classifica-se como exploratório, por meio de análise bibliográfica ou revisão de literatura. Segundo Marconi [35], esta metodologia de pesquisa abrange:

[...] bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico, etc., sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que já foi escrito, dito ou filmado sobre o assunto.

Foram pesquisados os sites do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE; do SEAD – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados; da Prefeitura de Caraguatatuba e suas secretarias, principalmente da Secretaria de

Meio Ambiente; CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo; o Relatório Final – Município de São Sebastião – Plano Diretor de Saneamento Básico dos municípios operados pela SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, a Bacia Hidrográfica do Litoral Norte; do Instituto Pólis<sup>10</sup> e do programa Litoral Sustentável.

Da SEAD – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, por meio do portal de estatísticas do Estado de São Paulo, encontraram-se dados e indicadores sobre a realidade socioeconômica paulista, bem como indicadores por município por meio do IMP – Informações dos Municípios Paulista.

Nos sites da Prefeitura de Caraguatatuba e nos portais de suas secretarias, buscou-se dados relativos ao local de estudo. Além disso, pesquisou-se também no site do Instituto Pólis, uma ONG (Organização Não Governamental) que em parceria com a Petrobrás, realizou o desenvolvimento de um programa denominado Litoral Sustentável, que culminou na elaboração de um diagnóstico socioambiental dos municípios do litoral paulista, com enfoque no Litoral Norte.

No site do programa, encontrou-se o diagnóstico socioambiental de Caraguatatuba, que forneceram importantes informações que contribuíram para a compreensão da realidade socioambiental do município. Outro aspecto importante foram os dados disponibilizados pela Organização Não Governamental (ONG) Instituto Pólis, que realizou inúmeras entrevistas com moradores, membros de conselhos municipais e instituições de representação civil no município de estudo.

As informações e dados obtidos foram interpretados tendo como orientação filosófica a teoria crítica que proporciona a possibilidade de análise da realidade considerando os elementos atuais na evolução de um processo de desenvolvimento histórico onde se busca a totalidade destes, considerando as dimensões social, cultural, econômica, histórica e política que tecem o cenário da sociedade contemporânea.

---

<sup>10</sup> O Instituto Pólis é uma ONG (Organização Não Governamental) de atuação nacional e internacional. Fundado em 1987, o Pólis atua na construção de cidades justas, sustentáveis e democráticas, por meio de pesquisas, assessoria e formação que resultem em mais políticas públicas e no avanço do desenvolvimento local.

### 3. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO

#### 3.1. Dinâmica Populacional

De acordo com o IBGE [37] e dados do Instituto Pólís, em convênio com a Petrobrás, em seu diagnóstico urbano socioambiental, o município de Caraguatatuba se divide em dois distritos: distrito de Caraguatatuba, que abrange a área central até o norte da cidade, na divisa com o município de Ubatuba e o distrito de Porto Novo, que vai do Bairro Palmeiras até à região sul, na divisa com a cidade de São Sebastião.

O distrito de Caraguatatuba concentra a maior parte da população residente do município (57,2%). Entre 2000 e 2010 ocorreu grande crescimento populacional no distrito de Porto Novo, segundo taxa geométrica de crescimento anual (TGCA) correspondente a 3,25%a.a. Com isso, o distrito de Porto Novo passou a concentrar 42,8% da população residente de Caraguatatuba (Instituto Pólís [33]), conforme Tabela 1.

**Tabela 1:**População residente por distrito – Caraguatatuba.

Município e Distrito	Ano 2000	Ano 2010	TGCA 2000 a 2010	Porcentagem
<b>Município de Caraguatatuba- SP</b>	<b>78.836</b>	<b>100.840</b>	<b>2,49</b>	<b>100,0%</b>
<b>Distrito de Caraguatatuba</b>	<b>47.487</b>	<b>57.656</b>	<b>1,96</b>	<b>57,2%</b>
<b>Distrito de Porto Novo</b>	<b>31.349</b>	<b>43.184</b>	<b>3,25</b>	<b>42,8%</b>

**Fonte:** Censo Demográfico IBGE, 2000 e 2010 -Instituto Pólís [33].

O município de Caraguatatuba apresentou um alto crescimento populacional entre 1991 e 2000, com taxa geométrica de crescimento anual (TGCA) de 4,55% a.a., próximo aos demais municípios do litoral paulista que, em sua maioria, também apresentaram altas taxas durante o mesmo período. Na década de 2000 a 2010 houve uma diminuição no ritmo do crescimento populacional na região do Litoral Norte, porém o município de Caraguatatuba, segundo dados oficiais disponíveis, apresenta crescimento de 2,49% a.a., saltando de 78.921 habitantes para 100.840,

conforme Tabela 2.

**Tabela 2:** Municípios do Litoral Paulista - População Residente e Taxa Geométrica de Crescimento Anual - TGCA – 1991-2000-2010.

Municípios do Litoral SP	1991	2000	2010	TGCA 1991-2000	TGCA 1991-2000
Bertioga	11.426	30.039	47.645	11,34	4,42
Cubatão	91.136	108.309	118.720	1,94	0,96
Guarujá	210.207	264.812	290.752	2,60	0,93
Itanhaém	46.074	71.995	87.057	5,08	1,92
Mongaguá	19.026	35.098	46.293	7,04	2,80
Peruíbe	32.773	51.451	59.773	5,14	1,52
Praia Grande	123.492	193.582	262.051	5,12	3,17
Santos	417.100	417.983	419.400	0,02	0,04
São Vicente	268.618	303.551	332.445	1,37	0,94
São Sebastião	33.890	58.038	73.942	6,16	2,48
Ilhabela	13.538	20.836	28.196	4,91	3,12
Caraguatatuba	52.878	78.921	100.840	4,55	2,49
Ubatuba	47.398	66.861	78.801	3,90	1,72

**Fonte:** IBGE, Censo 1991, 2000 e 2010 -Instituto Pólis [33].

Caraguatatuba possui extenso território, com mais de 48 mil hectares, sendo que a maior parte de seu território encontra-se inserida em unidades de conservação ambiental, que permanece não ocupada resultando em uma densidade populacional total do município baixa, de apenas 0,6 hab./ha.

A área urbanizada ocupa pouco mais de 5% do território municipal e possui densidade demográfica relativamente baixa. Por outro lado, levando-se em consideração apenas a área urbanizada, tal densidade apresenta-se elevada.

A população residente de Caraguatatuba está distribuída ao longo da faixa litorânea com concentrações maiores nos bairros centrais, ao redor da praia de Massaguaçu, na porção norte, e no bairro da Enseada, no sul.

Nesse contexto, pode-se asseverar que o município apresenta elevado potencial de crescimento urbano, porém percebe-se atualmente que o crescimento urbano desordenado pode alavancar problemas ambientais e sociais de grande

impacto na região.

De acordo com Ferreira [36], em um estudo realizado em município do litoral baiano, o rápido crescimento urbano associado à atividade turística foi acompanhado de sérios problemas ambientais urbanos.

Como exposto acima, com a tendência de crescimento populacional nas próximas décadas e diante da pressão desenvolvimentista por que passa o município, faz jus a criação de um espaço para a participação da sociedade civil na discussão e elaboração de estudos, que apontem para políticas públicas mais assertivas que possam mitigar os impactos ambientais e sociais desses eventos.

Rosembach et al. [38]aponta que, nas décadas de 40 e 50 do século passado, com processo de crescimento, a população urbana ultrapassou a população rural em Caraguatatuba, em virtude da intensificação das atividades turísticas, potencializadas pela conexão do município com as rodovias de acesso ao Vale do Paraíba e a Rio-Santos.

Justamente nesse período inicia-se um forte crescimento populacional, aliado à ocupação urbana desordenada.

Gigliotti; Santos [39], também apontam para a mesma tese de crescimento rápido e desordenado em Caraguatatuba. Segundo os autores este crescimento se intensificou na década de 70 do mesmo século, com a forte especulação imobiliária associado a construção de residências de temporada e condomínios de luxo para veranistas.

De acordo com os dados oficiais, o município apresenta uma tendência de crescimento da população fixa, o que demanda, por sua vez, de maior preocupação por parte do governo municipal na elaboração de diretrizes e Políticas Públicas urbanas relacionadas ao setor habitacional e, conseqüentemente, no setor de infraestrutura para atender esta população. Nesse sentido, deverão também levar-se em consideração, para a elaboração dessas políticas habitacionais, os dados relacionados à renda dessa população, como demonstrados acima.

Para enfrentar os desafios desse cenário, é preciso ressaltar a importância da inclusão e da exclusão social da população vivente sob os altos índices de pobreza.

Faz-se necessário o genuíno atendimento das demandas dessa população com essa carência.

### **3.2. Habitação: Assentamentos precários e informais**

A precariedade habitacional nas cidades brasileiras está diretamente associada ao modelo de produção e ocupação desigual dos espaços urbanos. Marandola et al. [40], aponta as vulnerabilidades no espaço urbano e afirma que a região do Litoral Norte de São Paulo teve seu crescimento associado a grandes investimentos e, por sua vez, tornou-se polo de atração populacional. De acordo com os autores, tais investimentos e empreendimentos favoreceram a ocupação associada à atividade turística em razão da balneabilidade e belezas naturais da região. Os empreendimentos são, o TEBAR (Terminal Marítimo Almirante Barroso), na sequência, a construção da rodovia dos Tamoios e por fim, a construção e pavimentação da BR – 101: Rio – Santos.

Rosemback et al. [38], aponta ainda que a urbanização na região do Litoral Norte se apoia num modelo desenvolvimentista a partir dos anos de 1950 com forte influência da industrialização, e que não previu todos os impactos no setor social, em consequência, aprofundando a periferização.

De acordo com os autores supracitados, atualmente a região do Litoral Norte passa por novos investimentos na área petrolífera, como a Unidade de Tratamento de Gás Monteiro Lobato (UTGCA), bem como a duplicação da nova rodovia dos Tamoios e também ampliação do Porto de São Sebastião. Nesse sentido, a região continuará como polo de atrativo populacional e crescimento urbano.

Gigliotti; Santos [39], apontam que a malha urbana passa a caracterizar a dinâmica do município, com 95% da população fixa no espaço urbano, formada por moradores locais e imigrantes atraídos pelas oportunidades de desenvolvimento da região.

Segundo o diagnóstico socioambiental do Instituto Pólis, “os assentamentos precários, que incluem favelas, loteamentos irregulares ou outras formas de ocupação do território de forma precária e irregular são expressão espacial destes processos” (Litoral Sustentável [41]). O mesmo estudo afirma ainda que o município de Caraguatatuba tem como característica principal em seus assentamentos precários o fato de estarem localizados em áreas de risco e de proteção ambiental, no município de Caraguatatuba, como se pode verificar nas Figuras 2 e 3.



**Figura 2:** Bairro Sertão dos Tourinhos e suas moradias em área de risco, 2015.  
**Fonte:**O autor, 2015



**Figura 3:** Bairro Canta Galo e suas moradias em área de proteção ambiental, 2015.  
**Fonte:**O autor, 2015.

De acordo com os dados do diagnóstico socioambiental supracitado (Instituto Pólis[33]), o município apresenta conflitos de propriedade fundiária, ocupações em áreas de risco e de proteção ambiental e, habitações de autoconstruídas e de baixa qualidade como fica patente por meio das fotos acima,

estes dados foram encontrados nos documentos oficiais Relatório de Habitação do Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar, produzidos pela Prefeitura de Caraguatatuba no ano de 2011 (Instituto Pólis [33]).

O Relatório de Risco, elaborado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas em 2010, aponta as áreas que apresentam riscos de escorregamento de encosta, bem como as características das ocupações.

Plano Diretor de Investimentos da Sabesp (2012) mostra as áreas não atendidas por sistemas de esgotamento sanitário e abastecimento de água pela Sabesp.

De acordo com os dados desses documentos, foram identificadas 1.181 domicílios em assentamentos precários, abrigando 4.208 moradores. Estas moradias estão localizadas nos núcleos: Tinga, Jaraguazinho, Rio do Ouro, Benfica, Cantagalo, Casa Branca, e Olaria, que se localizam no setor Central do município, e Sertão dos Tourinhos que se localiza no setor Sul, conforme Figura4.

Núcleo	População	N° domicílios	Características
Poços das Antas	185	65	Moradias isoladas em área rural – pequenos produtores rurais
Pegorelly	85	25	Núcleos irregulares sem rede de esgoto
Tinga	52	15	Moradias em Área de Risco (IPT)
Jaraguazinho	478	123	Moradias em Área de Risco e APP (IPT)
Rio do Ouro	971	288	Moradias em Área de Risco (IPT)
Benfica	122	35	Moradias em Área de Risco (IPT)
Cantagalo	584	152	Moradias em Área de Risco e APP (IPT)
Casa Branca	742	212	Moradias em Área de Risco (IPT)
Olaria	528	151	Moradias em Área de Risco (IPT)
Sertão dos Tourinhos	461	130	Moradias em Área de Risco (IPT)
<b>TOTAL</b>	<b>4208</b>	<b>1181</b>	

**Figura 4:** Assentamentos Precários de Caraguatatuba, 2010.

**Fonte:** Relatório Habitação e Zona de Amortecimento do PESH – Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e Mosaicos da Mata Atlântica - Instituto Pólis [33].

Em relação ao mapeamento de áreas de risco, identificaram-se 17 setores de risco no município, onde se constata sete ocupações precárias. São eles os setores: Santa Rosa, Serraria, Sumaré, Jardim Francis, Califórnia, Estrela D'alva e Caputera, conforme Figura5.

Ocupações precárias em Setor de Risco	Características
Santa Rosa	Padrão de ocupação precário sem infraestrutura.
Serraria	Padrão de ocupação precário sem infraestrutura. Recomenda-se a remoção de 1 moradia.
Sumaré	Padrão de ocupação precário sem infraestrutura.
Jardim Francis	Padrão de ocupação precário sem infraestrutura. Recomenda-se a remoção de 1 moradia.
Califórnia	Padrão de ocupação precário sem infraestrutura. Recomenda-se a remoção de 3 moradias.
Estrela Dalva	Padrão de ocupação precário sem infraestrutura.
Caputera	Padrão de ocupação precário sem infraestrutura. Recomenda-se a remoção de 3 moradias.

**Figura 5:** Ocupações precárias em áreas de risco identificadas pelo IPT, 2010.

**Fonte:** IPT, 2010 - Instituto Pólis [33].

Essas áreas são ocupadas por população de baixa renda, com ausência de infraestrutura, com baixa pavimentação, coleta de esgoto e abastecimento de água tratada, e o mais preocupante, estão localizadas em encostas sujeitas a escorregamentos, conforme Figuras 6 e 7.



**Figura 6:** Canta Galo, moradia em área de risco, 2015.

**Fonte:** O autor, 2015.



**Figura 7:** Habitação precária em área de risco no núcleo Santa Rosa, 2015.  
**Fonte:**O autor, 2015.

Observou-se também a pequena localização de assentamentos precários na porção central do município, segundo Instituto Pólis [33], que justifica-se pela oferta de empregos oferecidos pelos empreendimentos imobiliários como condomínios horizontais e verticais.

A população desses assentamentos empregam-se nestes empreendimentos com funções de caseiros, porteiros, faxineiras e outros serviços com baixos salários, por sua vez, acabam fixando-se nas bordas da mancha urbana junto a Serra do Mar, uma vez que estas áreas são impróprias para o mercado imobiliário, pois se tratam de áreas de risco ou de proteção ambiental, assim se constituem em terrenos acessíveis para a população de baixa renda.

A falta de infraestrutura urbana nesses assentamentos é patente, sendo a maior parte deles identificados com ausência de esgotamento sanitário, água tratada, drenagem fluvial e pavimentação. O assentamento isolado denominado Poço das Antas, apresenta também ausência de energia elétrica. Ressalta-se ainda a carência de equipamentos e serviços públicos próximos a essas áreas.

A ausência de vias oficiais de acesso afeta o atendimento de serviços de emergência e coleta de resíduos sólidos, provocando degradação ambiental e trazendo riscos à saúde dos próprios moradores.

A questão do saneamento básico é um indicador do grau de seriedade e competência de um governo, uma vez que demonstra seus esforços para atender

uma demanda básica da sociedade, haja vista que sem saneamento não há saúde.

Pode-se constatar nos dados e imagem acima, que a questão sanitária constitui-se em um dos grandes desafios à gestão municipal. O que demonstra a necessidade imediata de estratégias de mitigação desse problema e seus impactos na vida das populações mais pobres, aglomeradas em assentamentos precários.

Não obstante, reafirma-se que é crucial para compreender as reais demandas dessas populações e seus dilemas, dar “voz” a elas, permitir e proporcionar condições para sua efetiva participação no processo de gestão.

### **3.3. A Organização da Sociedade Civil**

Estudos realizados pelo Instituto Pólis [33] apresentaram um levantamento dos espaços oficiais de organização da sociedade civil de município. Foram identificadas 145 organizações civis apresentadas no quadro abaixo.

Esses dados apresentam que a questão ambiental figura como principal tema de preocupação da sociedade civil organizada no município em questão. Isso ocorre em virtude da cidade ser alvo de um rápido processo de crescimento nos últimos anos em virtude da instalação da UTGCA – Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba Monteiro Lobato/Petrobras, que contribuiu para o despertar dessa percepção uma vez que a Petrobrás representa historicamente no país uma empresa que provoca interferências no meio ambiente nos municípios onde se instala.

De acordo com os dados do Instituto Pólis[33], o município de Caraguatatuba tem uma história de participação popular, mas as pessoas já se dizem cansadas de participar de processos que, segundo os próprios atores, “não levam a nada” (Litoral Sustentável [41]).

O Instituto Pólis realizou entrevistas com representantes da sociedade civil organizada, e aponta algumas informações importantes. Nas entrevistas e oficinas para a produção do diagnóstico socioambiental de Caraguatatuba, aparecem visões diferenciadas entre as organizações da sociedade civil no que concerne ao processo participativo.

De acordo com parte dos entrevistados pelo Instituto Polis, Caraguatatuba está vivendo uma nova fase em seu desenvolvimento, em que o turismo, embora se mantenha como importante fonte de empregos, seria uma atividade econômica

complementar às novas atividades, que gerariam empregos mais qualificados e socialmente valorizados.

Por outro lado, outra parte dos entrevistados tem uma visão menos otimista. Considera que os novos projetos em curso frustram os moradores por trazerem de fora a maior parte da mão de obra, o que também resultaria no aumento do preço dos imóveis e na demanda por infraestrutura básica (Litoral Sustentável [41]).

Alguns entrevistados reclamam em relação a falta de participação da sociedade civil, o que demonstra a fragilidade da mesma. Apesar disso, outra parcela dos entrevistados admitem que exista um grupo pequeno, porém firme e constante em sua atuação, reivindicação e participação.

Concluem que apesar das enormes dificuldades encontradas na luta contra interesses econômicos, políticos e partidários, a cidade ainda mantém certas características ambientais preservadas pela persistência desse grupo (Litoral Sustentável [41]).

Infelizmente, numa perspectiva histórica, constata-se que a gestão ambiental no Brasil, na maioria dos casos, administrou os recursos naturais de forma autoritária, onde os instrumentos de comando e controle não proporcionaram muita margem de participação à sociedade civil. Ressalta-se também a tendência ocidental administrativa de desregulamentação da sociedade e propostas de cortes de gastos públicos, sempre visando a reforma do Estado, o que influencia a forma de gerenciamento das questões ambientais.

Importante ressaltar que as diferentes organizações civis de Caraguatatuba buscam diálogo com as demais organizações da região por meio do Real Norte, um colegiado de 17 entidades ambientalista do Litoral Norte.

Por sua vez, estas mesmas entidades firmaram um convênio com a Petrobrás e Unisantos entre 2008 e 2012, conhecido por COMDIAL – Comitê de Diálogo para a Sustentabilidade do Litoral Norte do Estado de São Paulo, afim de debaterem questões consideradas estratégicas acerca do desenvolvimento do Litoral Norte.

No entanto, segundo os depoimentos, tal articulação se fragilizaria por falta de autonomia, articulação e mobilização.

Segundo levantamento do Instituto Pólis (Programa Litoral Sustentável), que as organizações civis encontram-se com dificuldades de articulação no âmbito municipal, registram que houve iniciativa de montar um Conselho das Sociedades

Amigos de Bairro e um Conselho só da Sociedade Civil, onde a prefeitura não teria participação, porém nenhuma das iniciativas prosperaram, justamente pela falta de participação.

Os dados do Instituto Polis apontam a existência de organizações que servem a determinados interesses políticos o que demonstra, a falta de compromisso efetivo de alguns membros da sociedade com as questões coletivas.

Nesse sentido, a viabilidade de um Observatório se materializa diante de tal demanda, afim de promover um diálogo mais justo e articulado entre as entidades da sociedade civil organizada. Reconhece-se que o grande desafio do município é promover a gestão socioambiental de forma sustentável e reconhecendo a participação da sociedade civil como essencial nesse processo.

### **3.4. Os Espaços de Gestão Participativa**

Analisando o caso do município de Caraguatatuba, o seu Plano Diretor, instituído pela Lei Complementar nº 42 de 24 de novembro de 2001 (Litoral Sustentável [41]), afirma em seus principais objetivos, previsto em seu artigo 4º:

- I–justiça social e redução das desigualdades sociais e regionais;
- II–direito à Cidade para todos, compreendendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;
- III–elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio da preservação dos recursos naturais e da proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural, urbanístico e paisagístico;
- IV–respeito às funções sociais da Cidade e à função social da propriedade;
- V–transferência para a coletividade de parte da valorização imobiliária inerente à urbanização;
- VI–direito universal à moradia digna;
- VII–universalização da mobilidade e acessibilidade;
- VIII – prioridade ao transporte coletivo público;
- IX–preservação e recuperação do ambiente natural;
- X–fortalecimento do setor público, recuperação e valorização das funções de planejamento, articulação e controle;
- XI–descentralização da administração pública;
- XII–participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão.

Chama atenção o inciso XII dos objetivos dispostos no artigo supracitado. Além disso, são previstos outros direitos de participação cidadã nos espaços decisórios da gestão pública municipal. Os mecanismos de soberania popular e os meios de participação são relacionados no art. 5º, § 3º, da Lei Orgânica do Município (LOM) de 05 de abril de 1990, que prevê, além do sufrágio universal, os seguintes

instrumentos:

- Plebiscito (significa uma consulta à população sobre uma questão geral. Você apresenta uma questão - a redução da maioria penal, por exemplo - e esta deve dizer se é favor ou contra. Depois, o legislador, com base nesse resultado, faz uma lei detalhando como ela vai funcionar);
- Referendo (nele, a população aprova uma lei depois de ela ter sido definida pelo legislativo. Sua eficácia fica condicionada ao resultado do referendo);
- Processo legislativo de iniciativa popular (a Constituição Federal de 1988 trouxe ao cidadão a possibilidade de participação nas atividades dos órgãos públicos. No âmbito do poder legislativo temos a iniciativa popular prevista no Art. 14, inciso III da CR/88, como uma das formas de manifestação da soberania popular. Sendo assim, podemos perceber que a iniciativa popular de lei pode ser um importante instrumento de efetivação dos anseios populares).

De acordo com os dados obtidos, a política de gestão participativa, no município de Caraguatatuba, parece se concentrar em torno dos Conselhos Municipais cuja constituição tem caráter de obrigatoriedade.

No entanto, quando busca-se maiores informações sobre esses espaços, no site da Prefeitura, chama atenção a ausência de dados consistentes, como: as legislações que instituíram os respectivos Conselhos, as suas funções e atribuições específicas, a composição de cada um desses espaços (com as organizações que os compõem), suas agendas de reuniões e a documentação de suas últimas resoluções e atividades (Litoral Sustentável [41]).

Efetivamente, existe no site da prefeitura, um link específico para “Conselhos Municipais”<sup>11</sup>, contudo, o link fornece apenas informações completas sobre o Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS e informações parciais sobre o Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência – COMDEFI.

Segundo os Instituto Pólis, duas realidades preocupantes afetam a sistematização das informações referentes aos conselhos. A primeira diz respeito aos Conselhos municipais sem nenhuma legislação disponível no site da Prefeitura,

---

<sup>11</sup> Sobre os Conselhos Municipais acessar:  
<http://www.caraguatatuba.sp.gov.br/secretarias/?id=41>.

porém com seus dados citados pela gestão municipal, como exemplo cita-se: o Conselho da Assistência Social, de Educação, da Transparência Social.

Por outro lado, na segunda situação, existem Conselhos com legislação disponível no site, porém não confere com os dados oficiais fornecidos, como exemplo: os Conselhos de Esportes, da Condição Feminina e de Habitação (Instituto Pólis [33]).

Quanto a atuação dos Conselhos municipais, fica patente nos dados analisados, as dificuldades encontradas por esses espaços de gestão participativa, a ausência de capacitação contínua dos conselheiros, para uma atuação mais qualificada em suas ações.

Além disso, há uma insuficiência de infraestrutura material e de recursos humanos, para seu regular funcionamento. E ainda, constatou-se, pouca interação e comunicação entre os Conselhos e a sociedade civil, o que demonstra a necessidade de mais canais efetivos de divulgação das atividades para a mobilização da sociedade.

Diante do exposto acima, verifica-se que o município de Caraguatatuba, pela sua história e realidade atual recebeu e recebe um intenso fluxo de obras de infraestrutura o que aponta para a necessidade emergencial de realizar estudos sobre os impactos urbanísticos, sociais e ambientais trazidos por estas obras, para que dessa forma, sejam respeitados o meio ambiente e as condições de vida das populações litorâneas. Mais do que isso, deve-se permitir o acesso à participação dessas comunidades, especialmente as mais vulneráveis, no processo de elaboração das diretrizes socioambientais do município.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com os dados analisados, constata-se que o município de Caraguatatuba enfrenta um processo de rápido crescimento urbano e demográfico e muitas são as demandas que se colocam como desafios à gestão pública municipal. Sendo um de seus desafios mais importantes a inclusão participação da população nos processos de gestão.

Entende-se que a gestão pública somente será considerada sustentável se a mesma possibilitar a participação popular, assim, aponta-se que o município ainda está longe de uma gestão participativa. Apesar do número expressivo de entidades da sociedade civil organizada, seu envolvimento ainda é limitado à participação em Conselhos municipais que, como visto, são ineficientes.

Outra fragilidade no que concerne a participação na gestão, é a falta de articulação dessas entidades. Tal fato, evidencia a necessidade de um espaço adequado para o diálogo entre essas entidades juntamente com o poder público e o setor privado. O presente trabalho aponta, portanto, o Observatório Socioambiental Municipal, como um possível instrumento para a articulação dessas entidades.

O Observatório poderá servir de importante aliado ao diálogo entre a gestão pública, o setor privado e, principalmente, a sociedade civil organizada. Frente às grandes demandas as quais o município enfrenta, o Observatório se constitui, sem dúvida, como uma peça fundamental para o enfrentamento desses desafios, enquanto um local privilegiado para a promoção de encontros e debates de diferentes representantes da sociedade, com vistas a estimular a inclusão social nas discussões acerca das questões socioambientais.

Poderá, o Observatório, auxiliar no levantamento de dados sociais e ambientais, servindo como apoio à essas entidades da sociedade civil bem como em parceria com o poder público, com o intuito de disponibilizar esses dados em forma de diagnóstico socioambiental, afim de oferecer subsídios à elaboração de práticas de gestão mais assertivas e sustentáveis, promovendo maior inclusão social e ações afim de mitigar, principalmente, os problemas ambientais como as habitações precárias, carência de infraestrutura e necessidades das populações marginalizadas.

Também poderá atuar em parceria com entidades empresariais e de ensino, favorecendo o encontro de entidades de ensino e canalizando seu potencial, afim de promover melhor capacitação profissional da população e, conseqüentemente, maior

qualificação da mão de obra, afim de viabilizar melhores condições de trabalho e renda, auxiliando na mitigação da informalidade e na redução da marginalização, apontada pela sociedade civil como um dos sérios problemas no município.

As competências dos entes federativos são definidas por lei, no entanto, sabe-se a distância entre a lei e a realidade. Assim, para o exercício de uma cidadania plena, a educação ambiental e a ética ambiental são elementos fundamentais. Nesse sentido, para uma efetiva percepção do meio ambiente e da participação da comunidade, faz-se necessário difundir o conhecimento científico, facilitar o acesso a informação, estimular o aprendizado. Estas necessidades constituem-se a espinha dorsal do papel de um Observatório Socioambiental, espaço de diálogo, de trocas e transmissão de conhecimentos e valores.

Quanto a gestão ambiental, entende-se que esta é um processo e, como tal, não pode sofrer com ações isoladas e esporádicas. Assim, o Observatório se constitui também em um importante instrumental para ser utilizado pelo poder público com certa regularidade e constância. Poderá contribuir sobremaneira para afastar de vez a ideia de que preservação ambiental e desenvolvimento econômico são incompatíveis. Apontando que a gestão ambiental não é apenas um simples gerenciamento de projetos e manejos de recursos naturais, mas um processo integral que envolve a implantação de políticas ambientais, que valorize a viabilidade econômica, inclusão social justa e equilíbrio ambiental.

Por fim, entende-se que o município de Caraguatatuba carece de um espaço para participação social efetiva, e portanto, a instalação de um Observatório para questões socioambientais se faz legítimo frente aos novos desafios que afetam o município e vem de encontro com a necessidade de se refletir sobre a questão ambiental e a desigualdade social, questões sérias e cruciais à gestão de qualquer município. Visando o envolvimento salutar da população, com o intuito de promover um melhor enfrentamento desses problemas.

#### **4.1. PROPOSTA PARA A IMPLANTAÇÃO DO OBSERVATÓRIO: primeiro esboço**

A título de proposta inicial do Observatório Sócio Ambiental para o Município de Caraguatatuba/SP entendemos que, conforme a realidade apresentada, e considerando a autonomia necessária para que o mesmo independa de ideologias

políticas, uma vez que a tanto as demandas sociais como as ambientais extrapolam qualquer limite ideológico.

O modelo de Observatório proposto deverá ter uma Diretoria Executiva e Conselho Deliberativo que serão os condutores da gestão do Observatório. Os cargos de direção deverão ser ocupados paritariamente sendo: 50% dos membros da direção composto por pessoas habilitados tecnicamente e com experiência comprovada na área ambiental ou social e 50% por representantes da sociedade civil, com histórico em movimentos sociais da área socioambiental.

Todos os componentes deverão ser eleitos em votação pública (segundo modelo de eleição para Conselheiros Tutelares), com 03 anos de gestão, podendo cada membro ser reconduzido consecutivamente uma única vez. Em cada pleito poderão manter-se na gestão apenas 50% dos membros (aqueles que receberam maior número de votos).

A eleição para composição do OSA deverá ser convocada pela prefeitura municipal, seguido os trâmites legais, podendo ser um ato do Secretário Municipal, a critério do Prefeito Municipal, ou na ineficácia destes, a sociedade civil, representada pelo conjunto das entidades que tratam da questão municipal, mediante solicitação e deferimento da Promotoria Pública, seguidos os critérios legais em ambos os casos.

Desta feita, apresenta-se na proposta, que é necessário para viabilização do Observatório que a mesmo se assente no tripé, indissociável, da questão: poder público, população/sociedade civil e classe empresarial, onde caberia a cada qual um legado de responsabilidades orçamentárias e estruturais:

**A) Cabe ao poder público:**

- 1) Cessão de Espaço Físico Adequado
- 2) Infraestrutura de Manutenção
- 3) Verba da Secretaria Ambiental para pagamento de equipe técnica (através de programas e projetos)
- 4) Acompanhamento, apoio e financiamento de ações planejadas e aprovadas pela sociedade civil.

**B) Cabe à Classe Empresarial**

- 1) Financiamento de programas e projetos elaborados e aprovados pela sociedade civil, secretaria de meio ambiente e Conselho Municipal de

Assistência Social;

- 2) Subsídio para pesquisas e diagnósticos, especialmente aqueles voltados para a busca de soluções sustentáveis de desenvolvimento econômico;
- 3) Acompanhamento e apoio das ações desenvolvidas no OSA

### **C) Cabe a Sociedade Civil/População**

- 1) Apresentar demandas de forma coletiva ou individual
- 2) Gerir as demandas como trabalhadores ou voluntários do OSA;
- 3) Participar e estimular a participação em debates;
- 4) Fazer a gestão do Observatório
- 5) Contratar via Direção

### **Do Funcionamento e Competências**

As competências, funcionamento, composição de equipe mínima e a forma de gestão do Observatório, deverão ser definidas *a posteriori*, amplamente divulgadas e registradas em Estatuto próprio com as regulamentações das atribuições específicas oficiadas e Regulamento elaborado pela Direção e Conselho Deliberativo. após aprovação da sociedade civil e seguimentos de representação coletivas das questões socioambientais em assembleia amplamente divulgada.

## 5. CONCLUSÃO

Ressalta-se que ao longo da pesquisa, encontrou-se insuficiência de dados oficiais disponíveis nos sites da Prefeitura e da Câmara em relação aos dados sobre a gestão municipal no que tange ao papel dos Conselhos. Tal carência de informações sinaliza a incipiência de um processo de divulgação, transparência e controle social das atividades exercidas pelos gestores municipais e conselheiros, no sentido de propiciar ao morador acompanhar e manter-se informado sobre as ações, projetos, programas, avanços, retrocessos da gestão ambiental no município.

Nesse sentido, percebe-se a necessidade de divulgação das informações relativas à gestão ambiental, além de canais de comunicação entre o poder público e a sociedade para uma maior mobilização e controle social. Ressalta-se que para haver efetiva participação social no planejamento, gestão e decisão, faz-se necessário o acesso à informação, bem como à um espaço para o diálogo. Todavia, cabe aqui a consideração de que, de acordo com os dados analisados, notou-se o “escasso” atendimento ao que é pregado pelo Plano Diretor, mais uma vez, ressalta-se a importância desse estudo como uma possibilidade de contribuir ao planejamento urbano municipal e a efetiva participação da população no processo decisório.

Sendo assim, ressalta-se que um Observatório Socioambiental tem relevância como instrumento capaz de servir ao propósito de subsidiar a instalação de políticas públicas e planejamento urbano estratégico, articulados com as temáticas sociais e ambientais dentro de uma ótica de sustentabilidade e participação. A consolidação de um Observatório concretiza as iniciativas pontuais existentes (como a legitimação de Conselhos) para uma gestão pública participativa integrando os problemas reais da população na agenda política da gestão municipal, a partir da escuta e valorização das vivências e demandas não só apontadas, mas também “pensadas” pela própria população.

Nesse sentido, tal instrumento ganha legitimidade, pois visa contribuir para a reflexão e formação de uma consciência ambiental crítica dentro dos paradigmas de sustentabilidade atuais, bem como a melhoria da qualidade de vida da população de Caraguatatuba, uma vez que tem também a pretensão dar “voz” a sociedade civil quanto aos problemas que esta enfrenta em seu cotidiano.

Além disso, não podemos ignorar o fato de que a implantação de um

Observatório e seu efetivo funcionamento legitima-se via ações práticas junto à sociedade civil, assim visa também oferecer apoio para a execução de tais ações no seio e no cotidiano da sociedade, bem como a avaliação de seus desdobramentos e possíveis reajustes e recondução.

É nesta concepção que o Observatório visa ser criado, com pretensões de vir a ser um espaço de cooperação entre organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas, agências públicas, bem como o setor privado. Constituir um espaço transdisciplinar de interação com base na investigação social que promova a formação de recursos humanos e a produção e sistematização de conhecimento na área socioambiental.

Portanto, diante das complexas relações que se estabelecem no campo de estudos e da realização de intervenções efetivas com proposituras que correspondam as realidades locais e atendam às necessidades e expectativas da população, frente a carência de ações práticas para as demandas ambientais, confirma-se a hipótese inicial que aponta a necessidade de espaços privilegiados para a valoração do potencial popular acerca da questão socioambiental, considerando a realidade concreta, e legitima-se a relevância do presente estudo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Dias GF. Educação Ambiental: Princípios e Práticas. 9a. ed. São Paul. Gaia. 2004.
2. Philippi Júnior A (ed.). Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável. Barueri, SP: Manole, 2005.
3. Guijarro PP. Empreendimentos portuários do pré-sal causam impactos no solo de Caraguatatuba. 47(42) - Publicada em: 06/08/2014. Disponível em: <http://www.usp.br/aun/exibir.php?id=6124>(acessado em 28 ago 2015).
4. Pelicione AF. Trajetória do movimento ambientalista. In: Philippi Jr A, Romério MA, Bruna GC. Curso de gestão ambiental. Barueri, SP: Manole, 2004.
5. Coimbra JAA. Linguagem e percepção ambiental. In: Philippi Jr A, Romério MA, Bruna GC. Curso de gestão ambiental. Barueri, SP: Manole, 2004.
6. Reigota M. Meio ambiente e representação social. São Paulo: Cortez, 2004.
7. Moscovici S. Representações sociais: investigações em psicologia social. Petrópolis: Vozes, 2003.
8. Souza C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: Hochman G, Arretche M, Marques E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2007.
9. Teixeira EC. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais do Estado da Bahia, 2002. Bahia. Disponível em: [http://www.aatr.org.br/site/textos\\_publicacoes/index.asp](http://www.aatr.org.br/site/textos_publicacoes/index.asp) (acessado em 15 jun 2015).
10. Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Lei no. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. D.O.U., de 2/9/1981, Seção 142 I, Pág. 16.509.
11. Beltrão AFG. Curso de Direito Ambiental. São Paulo: Método, 2009.
12. Lustosa MCJ, Canépa EM, Young CEF. Política ambiental. In: May PH, Lustosa MCJ, Vinha V. (orgs). Economia do meio ambiente: teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
13. Milaré E. Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência e glossário. 4a.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
14. Sirvinskas LP. Política nacional do meio ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981). As leis federais mais importantes de proteção ao meio ambiente comentadas. In: Moraes RJ, Azevêdo MGL, Delmanto FMA (coords.). Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 91-93.
15. Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. D.O.U., de 5/10/1988, Seção I, Pág. 1.

16. Pol E. A gestão ambiental, novo desafio para a psicologia do desenvolvimento sustentável. In: revista Estudos de Psicologia. Scielo Brasil. Scientific Electronic Library Online; 8(2). Natal-RN. Agosto de 2003.
17. Bruns GB. Afinal, O que é Gestão Ambiental? Ambiente Brasil: ambiente gestão. junho de 2015. Disponível em: [http://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/artigos/afinal\\_o\\_que\\_e\\_gestao\\_ambiental%3F.html](http://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/artigos/afinal_o_que_e_gestao_ambiental%3F.html) (acessado em 13 jun 2015).
18. Macedo RK. Gestão ambiental; instrumentos básicos para a gestão ambiental de territórios e unidades produtivas. Rio de Janeiro: Abes: AIDIS, 1994.
19. Santos RF. Conservação e Gestão de Recursos naturais. Campinas: Unicamp, 1998.
20. Philippi Jr A, Bruna GC. Política e gestão ambiental. In: Philippi Jr A, Romério MA, Bruna GC. Curso de gestão ambiental. Barueri, SP: Manole, 2004.
21. Castro JN. Direito municipal positivo. 6a. ed. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2006.
22. Finley MI. Democracia antiga e moderna. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
23. Valla VV. Educação e favela: políticas para as favelas do Rio de Janeiro, 1940-1985. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: ABRASCO, 1986.
24. Serra GG. Questão urbana e participação no processo de decisão. In: Philippi Jr A, Romério MA, Bruna GC. Curso de gestão ambiental. Barueri, SP: Manole, 2004.
25. Bordenave JED. O que é Participação. 8a. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
26. ONU. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1992. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> (acessado em 13 jul 2015).
27. Milaré É. Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência e glossário. 4a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
28. Rodrigues MA. Instituições de Direito Ambiental. Vol. 1 (Parte Geral). São Paulo: Max Limonad, 2002.
29. Casteleiro JM (coord.). Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea. Lisboa: Academia das Ciências de Lisboa e Editorial Verbo, 2001.
30. Observatórios: SESI/SENAI/IEL, 2015. Disponível em: <http://www.fiepr.org.br/observatorios/FreeComponent2272content11361.shtml> (acessado em 10 ago 2015).
31. Nicolescu B. Carta da Transdisciplinaridade. In: Primeiro Congresso Mundial de Transdisciplinaridade. Convento de Arrábida: Portugal, 26 nov. 1994 . Disponível em: [http://www.ccsa.ufrn.br/5sel/v2/pdf/minicurso15\\_carta\\_transdisciplinaridade.pdf](http://www.ccsa.ufrn.br/5sel/v2/pdf/minicurso15_carta_transdisciplinaridade.pdf) (acessado em 04 set 2015).

32. Antônio, S. Educação e transdisciplinaridade: a necessidade de uma nova "escuta poética". Rio de Janeiro: Lucerna, 2002.
33. Instituto Pólis. 2013. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1628/1628.pdf> (acessado em 07 fev 2015).
34. Seixas SRC, Hoeffel JLM, Renk M. Mudanças ambientais globais, vulnerabilidade e risco: impactos na subjetividade em Caraguatatuba, Litoral Norte paulista. VITAS. 2011; 1. Disponível em: <http://www.uff.br/revistavitas/images/artigos/Mudan%C3%A7as%20ambientais%20S eixas %20et% 20al%20-%20Artigo%20VITAS%2028-09-11.pdf> (acessado em 18 jul 2015).
35. Marconi MA. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnica de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7a. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
36. Ferreira PFM. Diagnóstico dos impactos socioambientais urbanos em Itacaré – BA. Mestrado em Geografia. Campinas, SP: Unicamp; 2011.
37. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php> (acessado em 10 abr 2015).
38. Rosembach R, Monteiro AMV, Junior RAN, Feitosa FF, Ramos FR. Ampliando o olhar: metodologia para estudo comparativo dos padrões de segregação sócio espacial nas regiões de conturbação de São José dos Campos e Jacareí, no Vale do Paraíba e Ubatuba, Caraguatatuba e São Sebastião, no Litoral Norte em SP. XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 20-24 Set 2010; Caxambu, MG; Abep; 2010.
39. Gigliotti CMC, Santos MJ. A expansão urbana de Caraguatatuba (1950-2010): uma análise das transformações sócio espaciais. Caminhos de Geografia. 2013; 14(46):150-159.
40. Marandola JRE, Marques C, Paula LT, Cassaneli LC. Crescimento urbano e áreas de risco no litoral norte de São Paulo. Rev. bras. estudos populacionais. 2013; 30(1): 35-56.
41. Litoral Sustentável. 2013. Disponível em: [http://litoralsustentavel.org.br/wp-content/uploads/2013/04/1.-Caraguatatuba\\_18.03.13.pdf](http://litoralsustentavel.org.br/wp-content/uploads/2013/04/1.-Caraguatatuba_18.03.13.pdf) (acessado em 07 fev 2015).