**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL**

JUSSARA SHIRAZAWA DE FREITAS

**GESTÃO DA ZONA COSTEIRA:
POLÍTICAS PÚBLICAS E ATORES SOCIAIS
NA PRAIA DA COCANHA, CARAGUATATUBA, SÃO PAULO**

São Paulo

2012

JUSSARA SHIRAZAWA DE FREITAS

**GESTÃO DA ZONA COSTEIRA:
POLÍTICAS PÚBLICAS E ATORES SOCIAIS
NA PRAIA DA COCANHA, CARAGUATATUBA, SÃO PAULO**

**Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Ambiental
(PROCAM) da Universidade de São Paulo
para obtenção do título de Mestre em
Ciência Ambiental**

**Orientadora: Profa. Dra. Yara Schaeffer-
Novelli**

Versão Original

**(versão original disponível na Biblioteca da Unidade que aloja o Programa e na Biblioteca Digital de Teses e
Dissertações da USP)**

**São Paulo
2012**

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTES
TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS
DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

FICHA CATALOGRÁFICA

Shirazawa-Freitas, Jussara

Gestão da zona costeira: políticas públicas e atores sociais na
praia da Cocanha, Caraguatatuba. / Jussara Shirazawa de Freitas;
orientadora Yara Schaeffer Novelli . . – São Paulo, 2012.

115 f.: il.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciência
Ambiental) – Universidade de São Paulo

1. Políticas públicas 2. Gestão ambiental – aspectos
político - socioeconômicos I. Título

FOLHA DE APROVAÇÃO

JUSSARA SHIRAZAWA FREITAS

Gestão da zona costeira: Políticas Públicas
e atores sociais na Praia da Cocanha,
Caraguatatuba, São Paulo.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) da
Universidade de São Paulo para obtenção do título
de Mestre em Ciência Ambiental.

Aprovada em: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof(a) Dr(a) _____

Instituição: _____ **Assinatura:** _____

Prof(a) Dr(a) _____

Instituição: _____ **Assinatura:** _____

Prof(a) Dr(a) _____

Instituição: _____ **Assinatura:** _____

AGRADECIMENTOS

Sou imensamente grata a todos, pois esse trabalho não teria se completado sem a colaboração, generosidade, amizade e carinho de muitos!

Agradeço imensamente a minha mãe Eico, meu pai Issao e minhas irmãs Juliana e Janaina. Sem minha família eu não estaria aqui hoje, estiveram sempre ao meu lado me apoiando. Agradeço também pela força e paciência que me possibilitaram acreditar na realização de todos os meus sonhos.

A minha orientadora Profa. Dra. Yara Schaeffer Novelli, pelas conversas, pelo incentivo ao trabalho, pelo aprendizado compartilhado, pelas valiosas discussões e sugestões no decorrer do trabalho, pelo exemplo a ser seguido de simplicidade e sabedoria. Agradeço por tudo que ensinou, às grandes conversas, não somente sobre meus trabalhos acadêmicos, mas sobre meus questionamentos sobre a vida.

Agradeço aos amigos do laboratório BIOMA, Guilherme e Diego, por tornarem o “local de trabalho” em um lugar mais agradável de estar e, principalmente, por compartilharem ideias, conversas e momentos de descontração.

Quero agradecer, também, alguém muito especial, meu companheiro Léo. Dividimos muitos momentos juntos, que me fizeram engrandecer e amadurecer, tanto o meu trabalho quanto minha vida. Obrigada pelas conversas e pelos silêncios que, muitas vezes, me tranquilizaram.

Agradeço meu Comitê de Orientação, Profa Dra Maria Cecília Loschiavo dos Santos e Profa Dra Sueli Ângelo Furlan pelas preciosas contribuições para o desenvolvimento do trabalho e crescimento pessoal e profissional.

Agradeço as pessoas da praia Cocanha e Caraguatatuba que me acolheram e que, gentilmente, tiveram paciência e disposição em responder não somente aos questionários que serviram de base para este trabalho, mas todas as minhas dúvidas e indagações.

Agradeço a todos que colaboraram com meu trabalho e que, mesmo muitos não me conhecendo pessoalmente, tiveram a paciência de me ajudar, compartilhar ideias, tornando esse trabalho muito mais fácil e interessante.

Por fim, agradeço a FAPESP que apoiou e financiou o projeto, tornando-o possível de ser idealizado (Processo Fapesp n°. 2009/12969-0).

SUMÁRIO

RESUMO	i
ABSTRACT	ii
1. INTRODUÇÃO	1
2. OBJETIVO	16
Objetivo Geral	16
Objetivo Específico	16
3. ÁREA DE ESTUDO	17
4. MATERIAIS E MÉTODOS	23
4.1 Método para Avaliação de Políticas Públicas	25
5. ANTECEDENTES	28
5.1 Histórico da região	28
5.2 Sequência de eventos históricos	29
5.3 Construção das redes sociais locais	36
6. RESULTADOS E DISCUSSÃO	39
6.1 Avaliação de Políticas Públicas	40
6.1.1 Política Pública: Maricultura	41
6.1.2 Política Pública: Mudança na desembocadura do Rio Cocanha	53
6.1.3 Política Pública: Quiosques e casas construídas na faixa de areia	59
6.2 Realidade atual da Praia da Cocanha	70
6.2.1 Legislação com incidência sobre a região de estudo	76
7. CONCLUSÕES	82
8. BIBLIOGRAFIA	84
9. ANEXO	97

Lista de Figuras:

Figura 1: Litoral Norte de São Paulo, destacando os municípios de Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião e Ilha Bela (Fonte: NRIDALN, 2012).....	17
Figura 2: Região de Caraguatatuba, Litoral Norte de São Paulo, destacando as praias de Porto Novo, Palmeiras, Pan Brasil, Indaiá, Centro, Prainha, Martim de Sá, Lagoa Azul, Capricórnio, Massaguaçu, Cocanha, Tabatinga e a Ilha do Tamanduá (Fonte: CETESB, 2007).	19
Figura 3: Praia da Cocanha, Caraguatatuba, Litoral Norte de São Paulo (Fonte: TerraMetrics 2012; GeoEye, 2012).	21
Figura 4: Fotos aéreas da Praia da Cocanha dos anos de: a- 1962; b-1977; c- 1994; d- 2011 (Fonte: Material cedido por pesquisador do Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo, 2008).	24
Figura 5: Modelo da teoria da Avaliação de Políticas Públicas (Shirazawa-Freitas e Schaeffer-Novelli, 2011).	25
Figura 6: Modelo da teoria da Sociologia da Tradução (Shirazawa-Freitas e Schaeffer-Novelli, 2011).	27
Figura 7: Linha cronológica dos eventos importantes na Praia da Cocanha (Adaptado de Shirazawa-Freitas, 2009).	30
Figura 8: Pontos positivos e negativos da maricultura e pesca de acordo com o PMPD (Fonte: PMPD, 2012)	49
Figura 9: Fotos do rancho dos maricultores na Praia da Cocanha (Fonte: Shirazawa-Freitas, 06/07/2007).	51
Figura 10: Foto de satélite da praia da Cocanha no ano de 1962 (a) e 1994 (b). Rio Cocanha em destaque (Fonte: Shirazawa-Freitas, 2007).	53
Figura 11: a) Imagem do trator da Prefeitura Municipal abrindo a desembocadura do Rio Cocanha; b) Imagem da rua principal depois de o Rio Cocanha ter transbordado (Fonte: Shirazawa-Freitas, 06/07/2007).	54
Figura 12: Percurso do rio (a), raízes expostas e berma (b) formada pela entrada do Rio Cocanha (Fonte: Shirazawa-Freitas, 28/01/2011).	55
Figura 13: Fotos das intervenções feitas no Rio Cocanha nos meses de verão (Fonte: Shirazawa-Freitas, (a) 28/01/2011 e (b) 28/02/2012).	56
Figura 14: Fotos mostrando a dinâmica da desembocadura do Rio Cocanha, (a) em 2002, (b) em 2003 e (c) em 2010 (Fonte: Figura (a): DigitalGlobe, 2012; Figuras (b) e (c): GeoEye, 2012). ..	57
Figura 15: Delimitação feita pelos donos dos quiosques (a) e (b) da região onde os quiosques podem colocar cadeiras e mesas. Quiosques que não respeitam a delimitação (c) e esquema com base no ofício 0194/10 (d) (Fonte: Shirazawa-Freitas, Figuras (a) e (b) 26/01/2011; Figura (c) 28/02/2012).	66
Figura 16: Fotos das construções irregulares (Fonte: Figuras (a) e (b): DigitalGlobe, 2012; Figuras (c) e (d): GeoEye, 2012).	68
Figura 17: Fotos de casas construídas no morro e na faixa de areia (Fonte: Shirazawa-Freitas, Figuras (a) e (d) 28/01/2010; Figuras (b) e (c) 28/02/2012).	69

RESUMO

SHIRAZAWA-FREITAS, Jussara. **Gestão da zona costeira: políticas públicas e atores sociais na Praia da Cocanha, Caraguatatuba, São Paulo.** 115f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

A zona costeira é um amplo espaço de interação onde a dinâmica ambiental afeta as complexas relações entre o homem e o meio. Essa região é formada por um mosaico de importantes ecossistemas, que apresentam alta biodiversidade e complexidade, e cuja diversidade é marcada pela transição de ambientes terrestres e marinhos, com interações que lhe conferem caráter de fragilidade requerendo atenção especial do poder público. Observa-se nessa região quadros problemáticos do ponto de vista da gestão ambiental, demandando ações de caráter corretivo, com a mediação dos múltiplos conflitos de usos dos espaços e recursos comuns e de controle do impacto sobre os ambientes marinhos. Uma ferramenta muito importante para que se atinja o equilíbrio entre as atividades na zona costeira e a conservação ambiental é o Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI). Este é definido como um conjunto de atividades e procedimentos que permite a gestão dos recursos naturais de forma participativa, objetivando a melhoria da qualidade de vida das populações locais, a conservação da fauna e da flora e a adequação das atividades humanas à capacidade de suporte dos ecossistemas. Uma das ferramentas, no contexto do GCI, é a Avaliação de Políticas Públicas. Esta tem por objetivo fazer com que os resultados e os conhecimentos produzidos pela avaliação resultem na construção de valores para que governantes e população obtenham referências sobre quais fatores determinaram o sucesso ou insucesso de uma ação e possam, então, interferir nos processos e corrigir e/ou propor novas políticas. O presente trabalho tem como objetivo compreender como a implementação de políticas públicas na Praia da Cocanha influenciou a dinâmica das redes sociais e contribuiu para a construção socioespacial. A área de estudo configura-se como excelente exemplo das questões e dos problemas do Litoral Norte do Estado de São Paulo e da região costeira brasileira. A avaliação da construção socioespacial da região e dos efeitos das ações governamentais implementadas sobre o território foi feita com base no modelo teórico de Avaliação de Políticas Públicas. Para fazer a avaliação, foram feitas entrevistas com pessoas que sofreram a ação direta das políticas (membros da comunidade), bem como pessoas que estão ligadas diretamente com a região de estudo (atores externos, como pesquisadores). O que observamos na Praia da Cocanha é que a população local não participou efetivamente e ativamente das políticas públicas implementadas na região. As políticas, apesar de impactos positivos como a geração de empregos e renda para a comunidade, foram mal planejadas e implementadas, ocasionando problemas para a comunidade e degradação ambiental. A realidade local da Praia da Cocanha é um reflexo do que ocorre no município de Caraguatatuba e em muitos outros do País. A falta de planejamento está prejudicando a população e permitindo que haja comprometimento do meio ambiente.

Palavras-chave: Gestão da Zona Costeira, Avaliação de Políticas Públicas, Praia da Cocanha

ABSTRACT

SHIRAZAWA-FREITAS, Jussara. **Coastal zone management: public policy and stakeholders in Cocanha's beach, Caraguatatuba, São Paulo.** 115f. Thesis Master's Dissertation- Graduate Program of Environmental Science, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

The coastal zone is a broad area of interactions where the environmental dynamics affect the complex relation between man and the surrounding environment. The landscape is formed by a mosaic of highly biodiverse and complex ecosystems, marked by the terrestrial-marine transition and its interactions, what gives it a character of fragility which requires special attention from policy makers. There is a series of problematic issues concerning environmental management practices. Thus, demanding corrective actions such as mediating multiple conflicts in use of space and resources, and controlling the impact on the marine environment. A very important tool to achieve the balance between human activities in the coastal zone and environmental conservation is the Coastal Zone Management (CZM), that can be defined as a set of activities and procedures that enables the management of natural resources in a participatory way, improving the community's life quality, the conservation of fauna and flora, and the adequacy of human activities to the ecosystem's support capacity. One of the tools, in the context of the CZM, is the Evaluation of Public Policies. The present study aims to understand how the implementation of public policies in Cocanha Beach influenced the dynamics of social networks, and contributed to the socio-spatial setting. The study site is considered an excellent example of common issues and problems along the northern coast of São Paulo State, as well along the Brazilian coast. The evaluation of the socio-spatial setting and the effects of implemented government actions on the territory were based on Evaluation of Public Policies theoretical model. In order to the evaluation to be done, several stakeholders were interviewed, such as those who have suffered direct effects of policies (community members), and others who are directly connected with the study site (external actors such as researchers). By the end of the evaluation, it was possible to observe that the local community did not effectively or actively participate in the public policies implemented in the region. Despite the job and income generation among the community, the implemented policies were poorly planned and executed, causing problematic arrangements for the community, as well as environmental degradation. The reality of Cocanha Beach a glimpse of what occurs in the City of Caraguatatuba, and in many other Brazilian coastal cities. The lack of responsible planning is affecting the population and compromising the environment.

Key-words: Coastal Zone Management, Evaluation of Public Policies, Cocanha Beach.

1. INTRODUÇÃO

A zona costeira é um amplo espaço de interação setorial, institucional, demográfica e urbana onde a dinâmica ambiental afeta as complexas relações entre o homem e o meio. Historicamente no Brasil, o processo de urbanização sem planejamento, resulta na atualidade em uma série de problemas e conflitos (POLETTE; LINS-DE-BARROS, 2012).

A zona costeira, devido a sua importância, é considerada, na Constituição Federal de 1988, art. 225, § 4º, patrimônio nacional e sua utilização deve ser feita dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Segundo Polette e Vieira (2005), o litoral brasileiro é, sem dúvida, um patrimônio natural, cultural, econômico e social de alta relevância em nível mundial. Porém, também é palco de grandes interesses imobiliários, industriais, turísticos, entre outros. Essa região é formada por um mosaico de importantes ecossistemas, que apresentam alta biodiversidade e complexidade, e cuja diversidade é marcada pela transição de ambientes terrestres e marinhos, com interações que lhe conferem caráter de fragilidade requerendo atenção especial do poder público.

A zona costeira destaca-se sob os aspectos histórico, cultural, econômico e logístico. Praticamente todos os ciclos econômicos do país desde a sua descoberta estavam e estão intimamente relacionados ao território costeiro (POLETTE; LINS-DE-BARROS, 2012).

A ocupação da faixa litorânea brasileira vem ocorrendo desde o início da colonização, principalmente para atividades portuárias (DIEGUES, 2001). As enormes pressões que atualmente afetam os ecossistemas litorâneos brasileiros podem ser constatadas pelo fato de que mais da metade da população do País vive a uma distância inferior a 60 km do mar, e parte significativa da produção industrial também se realiza nessa área (MORAES, 1999).

A urbanização e a ocupação da zona costeira ocorreram, a partir de meados do século XX, principalmente pela construção de segundas residências, migração, aumento da atividade turística (impulsionada por uma classe média mais numerosa e uma maior visibilidade do Brasil pelo turismo internacional), dentre outros (BENCHIMOL, 2007).

Os espaços costeiros brasileiros passaram e ainda passam por um grande processo de urbanização, causando a depreciação e degradação do ambiente, com ocupação e uso inadequado e inconsequente do território (BITENCOURT; SORIANO-SIERRA, 2007).

No Brasil, a ocupação do território é caracterizada pela grande influência da racionalidade econômica em detrimento das questões ambientais e sociais. Como resultado, alguns problemas passam a existir quando setores envolvidos, de forma restrita às suas áreas de atuação, desconsideram ou ignoram os demais, gerando conflitos, e inclusive inviabilizando o cumprimento de normas essenciais de planos relacionados à preservação ambiental (DUARTE, 2002).

Observa-se que para a zona costeira definem-se, em geral, quadros problemáticos do ponto de vista da gestão ambiental, demandando ações de caráter corretivo, com a mediação dos múltiplos conflitos de usos dos espaços e recursos comuns e de controle do impacto sobre os ambientes marinhos (MMA, 2007; RAMSAR, 2007).

As interações entre o homem e o meio ambiente, pelas mais variadas atividades, estão passando cada vez mais por crises provocadas pelo uso indiscriminado dos recursos naturais, já que freqüentemente são privilegiadas formas inadequadas de uso. Como consequência, observamos uma sucessão de desequilíbrios e transformações no meio ambiente de forma negativa e irreversível (COSTA, 2007; RAMSAR, 2007).

Segundo Bitencourt e Soriano-Sierra (2008),

[...] o processo de ocupação acelerado do solo, imediatista e sem planejamento, não tem levado em conta as peculiaridades dos espaços litorâneos, causando o aumento do risco de degradação ambiental, a pressão pela ocupação desordenada, a falta de infra-estrutura e a descaracterização do modo de vida tradicional.

O que observamos atualmente é que, mesmo com o aumento da discussão sobre os temas relacionados às questões ambientais, os ecossistemas na orla marítima ainda são motivos de conflitos múltiplos em todo o litoral brasileiro (BITENCOURT; SORIANO-SIERRA, 2007).

A orla marítima e os terrenos de marinha, que foram importantes para o país para a defesa nacional, são hoje voltados para o uso e ocupação pela população, necessitando de ações

de gerenciamento costeiro buscando harmonizar o uso humano, com a urgente necessidade de considerar a proteção das áreas naturais remanescentes, que na maioria dos casos, encontram-se fragilizados (BITENCOURT; SORIANO-SIERRA, 2007).

De acordo com Benchimol (2007), durante a história das populações humanas no mundo ocorreram esforços para a gestão da zona costeira. A ocupação desta região implicou em manejos e/ou gerenciamentos que, em sua maioria, ocorriam de forma desintegrada, pontual ou específica.

A questão central da conservação da biodiversidade e seu uso sustentável está no desafio de implementar meios de gestão ambiental ou de manejo que garantam a continuidade de espécies, formas genéticas e ecossistemas. A realidade tem mostrado que quando os meios de ação são adequadamente manejados, podem, de fato, servir como ferramenta para conservação da natureza. A gestão ambiental realizada de acordo com as particularidades de cada região passa a ser, portanto, fundamental para a conservação deste patrimônio natural (POLETTE; VIEIRA, 2005).

Deve-se apreender que “[...] gestão ambiental é uma forma de controle, através de regulamentos, normatizações e medidas, visando administrar determinado ambiente, no benefício da manutenção de uma boa qualidade de vida” (MARRONI; ASMUS, 2005).

A gestão ambiental é definida como o “[...] processo de mediação de interesses e conflitos (potenciais ou explícitos) entre atores sociais que agem sobre os meios físico-natural e construído” (QUINTAS, 2004).

A zona costeira, por se tratar de uma parcela importante do território nacional, tanto pela grande concentração de população e desenvolvimento econômico quanto pela fragilidade de seus ecossistemas, tem sua gestão implementada através de um programa específico, o Gerenciamento Costeiro Integrado (ASMUS *et al.*, 2006).

O Gerenciamento Costeiro Integrado¹ é muito importante para que se atinja o equilíbrio entre as atividades na zona costeira e a conservação ambiental, em especial na região de estudo.

¹ Na literatura encontramos diferentes definições dos termos gerenciamento costeiro integrado, gestão ambiental e gestão da zona costeira. Porém, nesse trabalho, esses termos serão utilizados como sinônimos.

Gerenciamento Costeiro Integrado – GCI

Para Theodoro, Cordeiro e Beke (2004), o Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI) é o conjunto de ações que envolvem as políticas públicas, o setor produtivo e a sociedade, visando o uso racional e sustentável dos recursos ambientais. Engloba ações tanto de caráter político, legal, administrativo, econômico, científico, tecnológico, quanto de geração de informação e de articulação entre os diferentes níveis de atuação.

As ações de gerenciamento na zona costeira tiveram início no contexto internacional nos anos 1960 e 1970. Foram iniciadas nos Estados Unidos da América, onde foi aprovado em 1972 o “The Coastal Zone Management Act” (CZMA). Este instituiu legalmente a cooperação voluntária entre o governo federal e os estados litorâneos (PINHO, 2003).

O GCI é definido como um conjunto de atividades e procedimentos que permite a gestão dos recursos naturais da zona costeira de forma participativa, objetivando a melhoria da qualidade de vida das populações locais, a conservação dos habitats específicos indispensáveis à conservação de fauna e flora, adequando as atividades humanas à capacidade de suporte dos ecossistemas (POLETTE; VIEIRA, 2005).

Segundo Asmus e colaboradores (2006), o gerenciamento costeiro integrado surgiu da necessidade de se administrar os recursos naturais da zona costeira de forma sustentável já que estas regiões possuem grande atrativo comercial, industrial e turístico. Os danos causados aos recursos devidos as diferentes atividades podem ser evidenciados pelo aumento da população urbana e industrial, pesca predatória, exploração maciça de recursos minerais, entre outros problemas igualmente relevantes.

O GCI é um processo contínuo e dinâmico em que são feitas decisões e ações para o uso sustentável, desenvolvimento e proteção das áreas costeiras e recursos marítimos. Para que ocorra o fortalecimento da base legal dos processos decisórios, é preciso que os níveis governamental e social se integrem para a elaboração de um plano de ação adequado (ASMUS *et al.*, 2006).

Ainda segundo Asmus e colaboradores (2006), os principais objetivos do GCI são: preservar e proteger a produtividade e a biodiversidade dos ecossistemas costeiros, prevenindo a destruição de habitats, poluição e sobreexploração; reforçar a gestão integrada através de treinamento, legislação e formação de pessoal; e promover o desenvolvimento racional e sustentável dos recursos costeiros.

Seis áreas de interesse são fundamentais em um sistema de gerenciamento costeiro integrado: planejamento (planejar usos e ocupação das áreas costeiras e oceânicas), proteção ambiental (proteção da base ecológica, preservação da biodiversidade e garantia do uso sustentável das áreas costeiras), promoção do desenvolvimento econômico (através do uso projetado em áreas costeiras, adjacentes e oceânicas), resolução de conflitos (equilíbrio e harmonização dos usos presentes e futuros), segurança pública (garantir a segurança frente a eventos naturais e antrópicos), e gerenciamento de áreas públicas (garantir o correto uso de recursos comuns) (ASMUS *et al.*, 2006).

Para Polette e Silva (2003), o GCI é um processo participativo, contínuo, interativo e adaptativo, e que inclui deveres associados, metas e objetivos pré-determinados. Envolve ainda uma avaliação abrangente da realidade em que está inserida e tem como objetivo o planejamento dos usos e o gerenciamento dos sistemas e recursos, levando também em consideração aspectos de natureza histórica, cultural e das tradições, bem como os conflitos de interesses e a utilização do espaço a ser analisado. O GCI deve melhorar a qualidade de vida das comunidades que dependem dos recursos costeiros levando em consideração a manutenção da diversidade biológica e a produtividade dos ecossistemas costeiros.

O GCI é um sistema composto de estruturas e processos que se organizam no sentido de catalisar o desenvolvimento sustentável nas zonas costeiras. De maneira simplificada, compõe-se de ações, caracterização e diagnóstico (análise) ambiental, planejamento e gestão. Tais ações requerem informações e conhecimentos tradicionalmente obtidos a partir de instituições de pesquisa ou de órgãos governamentais responsáveis pela implantação dos programas oficiais de gerenciamento. Esse caráter predominantemente oficial das ações de gerenciamento, em grande parte, tem reservado às comunidades envolvidas um papel participativo secundário. A ela (comunidade) resta a “esperança de ser informada” ou sensibilizada para que, de algum modo, coopere com as decisões governamentais, sem ter, de fato, uma participação importante na definição dos problemas prioritários e na forma como são tratados. Da mesma forma, tradicionalmente não opina sobre as políticas de desenvolvimento a serem adotadas para uma região costeira, em que é parte de sua composição e dinâmica (MARRONI; ASMUS, 2005).

Segundo Ramsar (2007), é importante que se promova a minimização dos conflitos de uso para gerenciar a disputa dos atores pelos recursos da zona costeira buscando sua integração nos processos do GCI.

O GCI requer o envolvimento ativo e sustentado do interesse público e dos interessados na alocação dos recursos costeiros e na mediação dos conflitos. Trata-se de um processo que reconhece as características únicas das áreas costeiras, as diversidades de habitats e sua vulnerabilidade, bem como da importância da conservação de seus recursos (CINCIN-SAIN; KNECHT, 1998).

Os conflitos no litoral brasileiro acontecem porque essas regiões constituem áreas de grande procura pelo turismo ao mesmo tempo em que há uma oferta da infraestrutura que o visitante procura, incluindo restaurantes, bares, hotéis, lojas entre outros estabelecimentos comerciais e, conseqüentemente, também para especulação imobiliária, que é desordenada em quase toda a costa (BITENCOURT; SORIANO-SIERRA, 2007).

A gestão da zona costeira consiste em um desafio em não apenas entender as diferenças das realidades regionais e locais, mas também no entendimento de como desenvolver estratégias de acordo com diferentes níveis de distribuição populacional, classes etárias, entre outros parâmetros (POLETTE; VIEIRA, 2005).

O envolvimento dos atores sociais (*stakeholders*) é um elemento vital e importante no GCI, fazendo com que as decisões de manejo sejam implementadas com sucesso, já que o manejo bem sucedido requer um alto nível de participação, pois as pessoas que vivem na zona costeira serão fortemente afetadas pelas decisões tomadas no âmbito do processo do GCI. A análise dos atores deve ser um passo fundamental no início do processo, para que todos os atores importantes sejam identificados e envolvidos (CLARCK, 1997; HILDEBRAND, 1997; RAMSAR, 2007).

Para Arthurton (1997), o sucesso das iniciativas de gerenciamento da zona costeira depende da avaliação correta das trocas ou intercâmbio que acontecem nos ambientes costeiros, além da avaliação das conseqüências sócio-econômicas sobre estes ecossistemas.

Cabe ressaltar que universidades, iniciativa privada e sociedade civil organizada (especialmente as Organizações Não-Governamentais) também cumprem importante papel neste processo, e devem ser consideradas não apenas parceiras, mas também condutoras do processo, respeitando as devidas competências institucionais (POLETTE; VIEIRA, 2005).

Gerenciamento Costeiro no Brasil

Para que ocorra equilíbrio entre atividades na zona costeira e o meio ambiente, existe no Brasil o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Esse instrumento se apresenta como um plano para definir, orientar e implementar políticas para identificação e viabilização de diferentes formas de uso da terra, dos recursos naturais e das potencialidades econômicas (COSTA, 2007).

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) foi instituído pela Lei Federal 7.661, de 16/05/88, regulamentada pelo Decreto Federal nº 5.300, de 07/12/2004. Ainda, a Resolução nº 5, de 03/12/97, editada pela CIRM (Comissão Internacional para os Recursos do Mar) aprova o II Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II) que dá continuidade às ações e destaca a atuação dos estados para o seu desenvolvimento. O PNGC dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências (BITENCOURT, 2005).

A implementação e a efetivação do PNGC por meio de programas eficientes, com a participação de todos os setores, é uma medida de extrema importância, visto que o processo de urbanização do litoral tem provocado a perda de ecossistemas e dos valores culturais das populações tradicionais que vivem nestes locais (POLETTE, 2002).

Atualmente é incontestável a necessidade da implementação do PNGC, pois em toda a extensão do litoral brasileiro, as praias estão ameaçadas de diversas maneiras, dentre as quais: pela ocupação desordenada devido à especulação imobiliária, pelo turismo crescente de forma descontrolada, pela construção de portos, marinas e outras estruturas de sustentação de atividades náuticas, pela poluição causada pela urbanização e pelas indústrias, pela ocorrência de erosão natural ou decorrente de atividades humanas, pela existência de conflitos devido à sobreposição de títulos de propriedade pelas grandes concentrações urbanas, que representa problema relevante no litoral brasileiro (BITENCOURT; SORIANO-SIERRA, 2008). Outros trabalhos corroboram com esse, como Moraes (1999), Polette (2002), Polette e Vieira (2005) e Muehe (2006).

Para que o GCI seja eficaz em uma região é preciso: (1) conhecer a realidade local por meio do histórico da formação sócio-espacial; (2) entender a rede de atores existentes no local; além de (3) avaliar as Políticas Públicas incidentes na região. Com isso, as tomadas de decisões e as ações propostas para a região serão mais condizentes com a realidade local e mais eficientes,

uma vez que haverá a minimização de possíveis conflitos entre os atores e uma maior contribuição por parte destes na implementação da gestão da zona costeira.

Segundo Asmus e colaboradores (2006),

[...] talvez a maior potencialidade que o Programa de Gerenciamento Costeiro no Brasil está estabelecendo e, de fato, demandando de forma crescente, é a necessária interação e estabelecimento de parcerias entre os órgãos de gestão e instituições de produção de conhecimento como as universidades e institutos de pesquisa. O gerenciamento costeiro integrado é, e deve ser entendido, como uma atividade baseada em ciência e tecnologia. Portanto, ele demanda um conhecimento que surge não apenas de sua aplicação prática, mas de um desenvolvimento conceitual e metodológico crítico que pode ser construído em instituições de pesquisa e desenvolvimento. O modelo brasileiro de gerenciamento costeiro não pode configurar-se como uma “receita” ditada pela coordenação nacional e acatada pelos órgãos estaduais e municipais envolvidos com sua implementação, sem a participação crítica de outras instituições envolvidas.

A implementação de programas de GCI, para que sejam coerentes com a realidade em que vivemos, deve compatibilizar a utilização e a ocupação da zona costeira brasileira de forma organizada e de acordo com os mais diversos interesses políticos, sociais, econômicos e conservacionistas (POLETTE; SILVA, 2003).

Dentre os instrumentos indispensáveis ao sucesso da gestão da zona costeira, um que ganha destaque é a **Avaliação de Políticas Públicas**. Esta tem por objetivo fazer com que os resultados e os conhecimentos produzidos pela avaliação resultem na construção de valores para que governantes e população obtenham referências sobre quais fatores determinaram o sucesso ou insucesso de uma ação e possam, então, interferir nos processos e corrigir e/ou propor novas políticas. Esses instrumentos têm se mostrado de extrema importância para a implantação adequada de uma gestão costeira além de colaborar para o entendimento do desenvolvimento local como mostrado em trabalhos como os de Cavalcanti (2006), Borges (2007), Silva e colaboradores (2007) e Santos (2008).

AValiação DE POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTRUMENTO DO GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO

Antes de discutir sobre a avaliação de políticas públicas, é importante entender o que é política pública.

Segundo Souza (2006), não existe uma única e nem melhor definição. Há autores que a definem como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Outra definição é de Dye (1984) que define política pública como “*o que o governo escolhe fazer ou não fazer*”. Porém, a definição mais conhecida é de Laswell (1936), que diz que as decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, quando e como.

Segundo Rua (2008), política é um conjunto de procedimentos, tanto os formais quanto os informais, que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos relacionados aos bens públicos. Já as políticas públicas são “*outputs*”, resultantes da atividade política, compreendem o conjunto de decisões e ações. Abrange mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

Para Loureiro (2004),

[...] políticas públicas podem ser definidas como ações planejadas de governo, como instância do Estado capaz de operacionalizar políticas universalistas, includentes e igualitárias. Estas se baseiam, em uma sociedade democrática, na construção coletiva e participativa, envolvendo os agentes sociais representativos de determinada problemática ou tema.

Segundo Baptista e Peixoto (1999), políticas públicas é um conjunto de decisões formalizadas sobre um objeto de interesse coletivo, que é considerado importante e prioritário para o desenvolvimento social. Estas provêm do poder público que as formaliza, legitima e controla.

De acordo com Meirelles (1978), “a política, como forma de atuação do homem público, não tem rigidez científica, nem orientação artística, mas rege-se, ou deve reger-se, por princípios éticos comuns e pelas solicitações do bem coletivo”.

Política pública é um campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (SOUZA, 2006).

As políticas públicas estão entre um discurso atualizado e um comportamento social bastante predatório. Se por um lado, as políticas públicas têm contribuído para o estabelecimento de um sistema de proteção ambiental no país, por outro, o poder público é incapaz de fazer cumprir uma proporção importante da legislação ambiental (FERREIRA, 1998).

Para Diehl (1994), ainda existe uma enorme diferença entre o discurso governamental e a prática. A legislação ambiental brasileira acompanha a evolução do ambientalismo mundial, possui instrumentos eficientes, porém, as condições de real aplicação são extremamente restritivas. Pensar políticas públicas ambientais significa pensar o meio ambiente dentro de uma estratégia de desenvolvimento marcada, principalmente, pela participação social e pela vinculação do discurso ambiental às demais políticas governamentais.

Segundo Guedes (1997), para que se conheça a realidade ambiental de uma determinada região é fundamental o enfoque da legislação, das políticas públicas e da atuação da sociedade civil.

Para isso, é importante que se avalie as políticas públicas de uma região, para identificar se estas estão condizentes com a realidade local.

Qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público ou privado, de analisá-la a partir de certa concepção de justiça (FAGUNDES; MOURA, 2009).

Segundo Costa e Castanhar (2003), não há, historicamente, na administração pública brasileira a preocupação de avaliar programas públicos. A produção de conhecimento técnico na busca da melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público esteve muito mais voltada para os processos de formulação de programas do que para os relacionados a sua implementação e avaliação.

Segundo Thoening (2000), “a avaliação pode ser caracterizada como uma atividade dedicada à produção e análise de informações relevantes e pertinentes a respeito da relação entre os atos públicos, seus resultados e impactos”.

O objetivo da avaliação não é buscar a verdade absoluta, mas oferecer entendimento e uma visão justificada dos programas de implementação de políticas. A avaliação não substitui o

processo de tomada de decisão política, mas permite que as decisões sejam tomadas de maneira mais consciente (ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

A avaliação permite que o cidadão se informe sobre o desempenho do governo, melhorando a sua capacidade de opinião e participação. Com a avaliação pode-se conhecer a realidade, perceber os problemas sociais, e construir coletivamente alternativas para melhorá-la (MENESES, 2009).

Segundo Frey (2000), a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a contínua adaptação das formas e instrumentos de ação pública.

De acordo com Tavares (2005),

[...] A avaliação de políticas públicas configura-se como um instrumento significativo para a verificação dos resultados de programas e políticas de desenvolvimento local, pois através dessas avaliações é que podemos mensurar os custos/benefícios e as causas e conseqüências da efetividade ou não das políticas, bem como o nível de organização da sociedade dos diversos segmentos envolvidos e a sustentabilidade desses processos.

A avaliação envolve princípios fundamentais sobre bem-estar humano, como os de igualdade e de democracia, bem como a concepção de cidadania (FAGUNDES; MOURA, 2009).

A avaliação de políticas públicas tem como base a pesquisa em ciências sociais aplicada ao estudo das políticas e seu efeito sobre a sociedade. Porém a avaliação é mais ampla e tem por objetivo obter informações úteis e plausíveis sobre o desempenho de programas identificando problemas e limitações, potencialidades e alternativas. Com os resultados e conhecimentos produzidos é possível construir um julgamento de valor para que governantes e população obtenham referências sobre quais fatores determinaram o sucesso ou insucesso de determinada ação e possam interferir nos processos e corrigir procedimentos e/ou elaborar novas políticas e programas (ALA-HARJA; HELGASON, 2000; COSTA; CASTANHAR, 2003; NILSON; HOLANDA, 2003; CAVALCANTI, 2006; SILVA *et al.*, 2007).

Segundo Silvia e colaboradores (2007), é importante ressaltar que o procedimento de avaliação das políticas públicas não deve considerar somente os recursos humanos e econômicos mobilizados para sua implantação, limitando-se às análises de comparação dos resultados com os

objetivos do projeto, pois transformaria as políticas em “*caixas-pretas*” e se conheceria somente os procedimentos para sua elaboração (entradas), e os efeitos dos seus resultados (saídas). Portanto, o conhecimento dos conteúdos das “*caixas*” não seria conhecido. Deve-se conhecer, também, a influência dos fatores contextuais nos resultados das políticas implementadas, pois existem interações destes fatores com os aspectos locais que podem definir os seus resultados.

A avaliação de políticas públicas em âmbito local possibilita, entre outras coisas, a reflexão sobre qual padrão de desenvolvimento vem sendo implementado em determinada localidade, a partir da obtenção de informações que indiquem, por exemplo, quem é, e como vem sendo beneficiada a população-alvo dos programas e projetos públicos (TAVARES, 2005).

De acordo com Lourenço (2005), a complexidade da avaliação de políticas públicas resulta do processo de pressão política, junto com as reais demandas sociais, econômicas e ambientais,

[...] o processo de formulação e implementação de políticas públicas é eminentemente política, na medida em que certos grupos sociais, para verem executadas as ações públicas de seu interesse, exercem influência sobre os tomadores de decisões governamentais.

Segundo Lobato (2004), são fundamentais, na avaliação de políticas públicas, definir o papel dos participantes e interessados na política, a estrutura e dinâmica de decisão dos agentes, as especificidades de cada um e as relações entre os níveis de governo. Porém, ainda questiona-se se é possível estabelecer relações claras de causalidade quando se nota que a realidade da formulação e implementação de políticas é um território onde prevalecem o conflito e a ambigüidade.

O sucesso ou fracasso da política devem ser avaliados considerando se seus objetivos foram alcançados, ou seja, de acordo com os efeitos diretos e indiretos sobre a sociedade. Os indicadores, com base em Silva e colaboradores (2007), são:

✓ Eficácia

Analisar a eficácia das políticas públicas consiste em comparar os objetivos traçados e os resultados alcançados, identificando as diferenças entre o que foi realizado e o que estava

previsto. Uma política pode apresentar resultados diferentes quando aplicada em mais de um local.

Em diversas situações, torna-se difícil pelo fato de muitas ações públicas não terem os objetivos bem definidos ou mesmo não haver registro dos resultados alcançados. No entanto, o mais importante é compreender as mudanças que a política produziu na sociedade.

✓ Impacto

Os efeitos de uma política sobre a sociedade não se limitam àqueles que foram previstos e são esperados ou, pelo menos, desejados, de acordo com os seus objetivos. A avaliação deve considerar os efeitos colaterais, sejam eles positivos ou negativos, que a política pode acarretar. Analisar o impacto é apreciar todos os efeitos que foram produzidos com a ação, sejam eles de caráter técnico, econômico, político, ambiental e social. A análise de impacto das políticas públicas deve ser ampla e considerar os seus efeitos sobre os homens e os territórios que eles ocupam.

✓ Pertinência

A primeira condição de sucesso de uma política é que ela responda corretamente às necessidades que se manifestam. Durante a elaboração das políticas, deve-se determinar de forma mais precisa possível os fatores e mecanismos responsáveis pela ocupação e transformação dos territórios para que as ações sejam direcionadas ao apoio das atividades capazes de minimizar ou colocar fim aos problemas detectados.

A pertinência de uma política é proporcional à combinação de fatores, como a real participação do público alvo na sua elaboração, execução e avaliação, assim como a competência e engajamento da equipe técnica responsável pela condução do processo.

✓ Eficiência

Analisar a eficiência do ponto de vista do custo/benefício é comparar os resultados alcançados com os custos da execução de determinada política. Constitui-se em calcular o custo/benefício considerando os recursos do Estado e também aqueles de origem das comunidades, ou seja, os recursos próprios.

A análise da eficiência no sentido custo-eficácia consiste em comparar os custos necessários para alcançar certo nível de resultado para diferentes políticas. Esse cálculo pode também ser denominado custo de oportunidade de uma política pública, ou seja, é a análise dos resultados que poderiam ser obtidos com a implementação de outra política com os mesmos recursos.

Tanto a análise de eficiência do ponto de vista do custo/benefício quanto do sentido custo-eficácia são difíceis de serem realizadas pelo fato de muitos governos não realizarem um efetivo controle dos gastos durante a implantação das ações ou não deixarem em seus arquivos os registros realizados, o que prejudica a avaliação *ex-post*.

As avaliações feitas posteriormente à implementação da política são chamadas *ex post* ou somativas, e visam trabalhar com impactos e processos. Nessa avaliação, estuda-se a eficácia e o julgamento do valor geral da política. A avaliação oferece informações sobre o impacto das políticas (ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

Para Carvalho (2003), a avaliação de impacto “é aquela que focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social”. Busca-se nessa avaliação detectar as mudanças que efetivamente ocorreram.

O interessado final é o público em geral ou a sociedade civil. Dessa forma, as avaliações podem servir tanto para divulgação, quanto para fomento do debate público em torno das alternativas de intervenção governamental em uma dada realidade social (TREVISAN; BELLEN, 2008).

A avaliação das políticas públicas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados, além de proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos aplicados. Ademais fornece, aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas, dados importantes para o desenvolvimento de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz (COSTA; CASTANHAR, 2003).

As avaliações podem ser discutidas em uma arena pública tornando-se, assim, um verdadeiro instrumento democrático de controle sobre a ação dos governos (ARRETCHE, 1998).

A avaliação auxilia os formuladores de políticas no julgamento do valor dos programas públicos, concorrendo para sua melhoria ou questionamento e, ainda, para o projeto de programas futuros. A avaliação também contribui para o processo de aprendizagem das pessoas envolvidas no gerenciamento e implementação desses programas, ao permitir maior entendimento do trabalho que se conduz e ajudando nessa condução. Além disso, outros interesses (como por exemplo, científicos) podem ser satisfeitos à medida que se compreende melhor o funcionamento da sociedade (ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

Segundo Ferreira (1998),

[...] quem se coloca como desafio analisar a problemática ambiental a partir da investigação da formulação, implementação e gerenciamento de políticas públicas no mundo contemporâneo se depara com um paradoxo absolutamente determinante na vida política deste final de século: ao mesmo tempo em que demandas sociais de uma nova natureza emergem em decorrência da crise ambiental e da disseminação de situações de incerteza exigindo do aparato político-administrativo intervenções que o tornariam ainda mais presente na vida pública, é notória a perda de capacidade do Estado de determinar os rumos principais da dinâmica social e de proporcionar eficientemente políticas que vão ao encontro dessas novas carências.

As avaliações de políticas públicas, realizadas por pesquisadores acadêmicos e instituições de pesquisa são fundamentais para questionar os pressupostos e fundamentos políticos de uma determinada política pública. A adoção de métodos e critérios de avaliação permite identificar uma dimensão de causalidade entre os objetivos das políticas e programas e os seus resultados, possibilitando uma gestão local mais eficiente (TAVARES, 2005).

2. OBJETIVO

Objetivo Geral

Compreender como a implementação de políticas públicas na Praia da Cocanha influenciou a dinâmica das redes sociais e contribuiu para a construção territorial (histórico).

Objetivo Específico

- ✓ Avaliar, diante do histórico local, como são implementadas as políticas públicas;
- ✓ Avaliar as políticas públicas incidentes na Praia da Cocanha identificando possíveis inadequações da ação do poder público com a realidade local construída.

3. ÁREA DE ESTUDO

3.1 Litoral Norte do Estado de São Paulo

O Litoral Norte do Estado de São Paulo (Figura 1) pertence à meso-região do Vale do Paraíba Paulista. É um segmento, constituído pelos municípios de Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba. Possui uma área total de 1.977 km², contendo 164 praias e 17 ilhas (SMA/CPLEA, 2005).

Figura 1: Litoral Norte de São Paulo, destacando os municípios de Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião e Ilha Bela (Fonte: NRIDALN, 2012).

O Litoral Norte reúne um conjunto significativo de áreas naturais protegidas. Caracteriza-se, também, por apresentar grande diversidade biológica e recursos naturais em abundância, responsáveis pelo modo de viver e trabalhar de populações humanas (SMA/CPLEA, 2005).

De modo geral, pode-se dizer que há no Litoral Norte, atualmente, dois grandes segmentos populacionais principais: uma fixa, de residência permanente (que inclui as comunidades tradicionais e os moradores das cidades); e outra flutuante, de residência temporária (férias, finais de semana e feriados). A variação da população temporária é de 2 a 7 vezes a

população fixa, atingido o pico na temporada de verão. Esta população localiza-se predominantemente nas áreas urbanas, e em algumas circunstâncias de forma irregular, predatória, dando origem a problemas ambientais, econômicos e sociais que afetam, sobretudo, as camadas mais pobres da população (IPT, 2001; SMA/CPLEA, 2005).

A balneabilidade no Litoral Norte de São Paulo é um grande problema na região, devido à pequena parcela da população com acesso ao serviço de coleta e tratamento de esgoto sanitário. Os esgotos são, geralmente, lançados em fossas ou nos corpos d'água locais que deságuam no mar. Esse fato altera consideravelmente a balneabilidade das praias, principalmente nos meses de verão, afetando outras atividades econômicas, como o turismo, a pesca, o cultivo de organismos aquáticos e os processos ecológicos relacionados com a reposição dos recursos naturais. Os quatro municípios do Litoral Norte têm seus serviços de água e esgoto operados pela SABESP (IPT, 2001; CETESB, 2003).

De acordo com a Fundação SEADE (2009), a porcentagem de atendimento de coleta de esgoto no ano de 2000 para os municípios são: Caraguatatuba - 23,86%, Ilhabela - 2,31%, São Sebastião - 36,48% e Ubatuba - 22,79%. Para todos os municípios, no ano de 2003, a porcentagem de tratamento do esgoto coletado foi de 100%, este valor de tratamento (100%) diz respeito ao total coletado. Cabe ressaltar que a empresa estatal inclui no “tratamento” o lançamento de esgoto no mar por meio de emissários submarinos, após Pré- Condicionamento (cloração, caixa de areia), além do tratamento propriamente dito (primário e secundário).

As principais atividades econômicas da região estão voltadas ao turismo, destacando-se a hotelaria, o comércio e os serviços. As atividades industriais e agrícolas são inexpressivas (CETESB, 1990; IPT, 2001).

Hoje o turismo é uma importante, senão a principal, atividade para a geração de emprego e elevação do nível de renda na região, com a demanda de serviços voltados para o lazer e para os benefícios proporcionados pelo mar, principalmente na temporada de verão. Durante crises econômicas nos municípios, são as atividades voltadas para o turismo que se destacam como uma das alternativas como fonte de renda para a população local. O turismo inclui tanto atividades realizadas de forma autônoma quanto assalariada para a população. As atividades caracterizam-se pelas barracas de praia, quiosques, vendas ambulantes, além de empreendimentos como hotéis, pousadas, restaurantes, comércio, serviços e outros (AGENDA 21 DO LITORAL NORTE DE SÃO PAULO, 2007).

Além das atividades diretamente voltadas para o turismo, outra atividade importante, principalmente em Ubatuba e Caraguatatuba, é o cultivo de mexilhão. Essa atividade é uma alternativa de renda à pesca artesanal, empobrecida pela redução do estoque pesqueiro e por causa, principalmente, da poluição e da pesca predatória. O cultivo de mexilhão ajuda a aumentar a oferta de empregos e a renda familiar das populações carentes, principalmente entre os pescadores e as populações indígenas (SMA/CPLEA, 2005).

3.2 Município de Caraguatatuba

Caraguatatuba (Figura 2) está distante 175 km da capital, situando-se entre os municípios de Ubatuba, ao norte, São Sebastião, ao sul, e Ilhabela, a sudeste.

Figura 2: Região de Caraguatatuba, Litoral Norte de São Paulo, destacando as praias de Porto Novo, Palmeiras, Pan Brasil, Indaiá, Centro, Prainha, Martin de Sá, Lagoa Azul, Capricórnio, Massaguaçu, Cocanha, Tabatinga e a Ilha do Tamanduá (Fonte: CETESB, 2007).

Possui área de 480 km² e 29 km de linha de costa distribuídos em 17 praias, além de contar também com a Ilha do Tamanduá e os Ilhotes da Cocanha (CETESB, 2003; AGENDA 21 LNSP, 2007).

Grande parte de sua área ainda é recoberta pela Mata Atlântica, e uma porção significativa de seu território faz parte do Núcleo Caraguatatuba do Parque Estadual da Serra do Mar, com, aproximadamente 388 km² de área. Além da Mata Atlântica existem áreas de restinga, dunas e manguezais, algumas bastante alteradas pela ocupação humana (CETESB, 2003).

Destaca-se devido a sua posição centralizada e sua localização em uma ampla planície, favorecendo seu desenvolvimento urbano, cuja característica principal é a concentração de equipamentos turísticos no centro da cidade, onde ocorre o tráfego de passagem em direção aos demais municípios do Litoral Norte. O principal problema resultante do intenso processo de urbanização ocorrido no município é o comprometimento da balneabilidade das praias, decorrente dos efluentes líquidos que contaminam os cursos d'água e o lençol freático (PLANO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012).

De acordo com Silva (1975), ocorreu um aumento de 81% da população em Caraguatatuba entre 1950 e 1960, quase dobrando sua população nesse período apresentando forte crescimento, devido a construção das rodovias.

O município de Caraguatatuba possui 100.840 habitantes fixos (IBGE, 2010), com taxa de crescimento anual de 2,5%; a densidade demográfica do município é de, aproximadamente, 213,14 hab/km², concentrada na faixa da planície litorânea, próxima às praias, principalmente do Centro, do Indaiá e Pan Brasil (Figura 2). A base econômica do município está no comércio e na prestação de serviços, principalmente no setor de turismo (AGENDA 21 LNSP, 2007; FUNDAÇÃO SEADE, 2012).

Caraguatatuba não possui mais aglomerados caiçaras como existiam ao longo da Enseada de Caraguatatuba e nas praias de Massaguaçu, Cocanha, Mococa e Tabatinga (SILVA, 1975).

Atualmente, segundo a Fundação SEADE (2012), 50% das casas na região são casas de veraneio.

O município também se destaca por ser uma região muito importante economicamente para o Litoral Norte e para o Estado de São Paulo, pois apresenta a maior produção de mexilhão.

3.3 Praia da Cocanha

Localizada na região norte do município de Caraguatatuba (Figura 3), está limitada ao norte pela praia da Mococa, e pela Massaguaçu ao sul, após o rio Cocanha. A área de estudo inclui o pós-praia, a praia e é limitada pela rodovia Rio-Santos (BR-101).

Figura 3: Praia da Cocanha, Caraguatatuba, Litoral Norte de São Paulo (Fonte: TerraMetrics 2012; GeoEye, 2012).

Nessa região as casas são, em sua maioria, destinadas ao turismo de segunda residência, e assim a maioria delas fica desocupada na maior parte do ano. Portanto a ocupação na região se intensifica em períodos de férias, com fontes de poluição originadas, principalmente, por efluentes domésticos e de esgotos (CETESB, 2006).

Devido à intensa atividade turística, a praia da Cocanha tem sua economia voltada principalmente para o turismo.

Possui grande importância para o município, além de ser uma praia muito procurada por turistas, é a única região de Caraguatatuba onde é desenvolvida a mitilicultura (maricultura do mexilhão *Perna perna*) por pescadores e maricultores locais. Essa atividade, garante ao município a maior produção anual média de mexilhão do estado, aproximadamente 30 ton/ano (Marques *et al.*, 2008). Destaca-se por apresentar somente três áreas produtivas, todas na praia da Cocanha, localizadas nos Ilhotas da Cocanha.

Encontra-se nessa região um quadro de conflitos entre os diferentes atores sociais da praia, como apresentado por Shirazawa-Freitas (2007). Portanto, essa região requer ações como forma de harmonizar o turismo com outras questões costeiras como preservação ambiental. É um importante exemplo de como a ocupação desordenada pode causar danos para o meio ambiente e a população, demandando ações efetivas para entender processos e tentar resolver conflitos e problemas na região.

A área de estudo configura-se como excelente exemplo das questões e dos problemas do Litoral Norte do Estado de São Paulo e da região costeira brasileira, podendo, enquanto estudo de caso, ter sua experiência aplicada em outras localidades, com as devidas adaptações.

4. MATERIAIS E MÉTODOS

Para a realização desta pesquisa, utilizou-se como referencia para entender a região a monografia de conclusão do curso de Oceanografia da Universidade de São Paulo (USP): “*Identificação dos atores sociais, dos usos e dos conflitos na praia da Cocanha, Caraguatatuba, Litoral Norte de São Paulo*” (Shirazawa-Freitas, 2007) e o trabalho de conclusão do curso de Especialização em Gestão Ambiental da Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho (UNESP-SV): “*O Turismo no território da Praia da Cocanha, Caraguatatuba, Litoral Norte de São Paulo: Fator de desenvolvimento ou indutor de conflitos?*” (Shirazawa-Freitas, 2009). Os dois documentos forneceram, principalmente, informações sobre a realidade da região de estudo, como a rede de atores presente na Praia da Cocanha com base na Sociologia da Tradução (os possíveis conflitos entre os atores), levantamento preliminar do processo de formação do sócio-espacial e algumas políticas públicas importantes para a região.

Além desse material, foram utilizadas, também, referências bibliográficas e material fotográfico (fotos aéreas) (Figura 4).

A avaliação da construção socioespacial da região e dos efeitos das ações governamentais implementadas sobre o território foi feita com base na combinação de dois referenciais teóricos principais: **modelo de Avaliação de Políticas Públicas** e **Sociologia da Tradução**. O primeiro deles é fundamentado no trabalho do Conseil Scientifique de l'Évaluation (1996), que desenvolveu um quadro teórico de Avaliação de Políticas Públicas. O segundo referencial foi desenvolvido por Callon (1981, 1986, 1999) e Latour (2000).

Figura 4: Fotos aéreas da Praia da Cocanha dos anos de: a- 1962; b-1977; c- 1994; d- 2011 (Fonte: Material cedido por pesquisador do Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo, 2008).

Ademais, foram feitas visitas na região de estudo para verificar e registrar os problemas ambientais existentes na Praia da Cocanha.

4.1 Método para Avaliação de Políticas Públicas

Foram feitas avaliações apenas das políticas públicas locais com influência direta sobre a construção do território (formação socioespacial) e que afetaram o meio ambiente da Praia da Cocanha.

Para fazer a avaliação destas, foi realizado, primeiramente, levantamento bibliográfico identificando as políticas públicas importantes, incidentes na região de estudo.

Após essa etapa, estas foram analisadas com base no modelo de avaliação de políticas públicas (Figura 5) para se identificar seus impactos na região.

Para fazer a avaliação, os atores sociais envolvidos foram entrevistados. As entrevistas foram feitas com pessoas que sofreram a ação direta das políticas (membros da comunidade), bem como pessoas que estão ligadas diretamente com a região de estudo (atores externos, como pesquisadores). As entrevistas permitiram saber se a implementação da política na região foi devida a demanda popular, construída em conjunto com a população, ou implementada sem estudo prévio sobre a realidade local.

Figura 5: Modelo da teoria da Avaliação de Políticas Públicas (Shirazawa-Freitas e Schaeffer-Novelli, 2011).

Ademais, a trajetória de construção socioespacial foi analisada utilizando-se a Sociologia da Tradução (Figura 6), buscando identificar se houve um processo de construção das políticas

públicas implementadas na região com participação da comunidade local, com tradução das diferentes opiniões dos distintos atores. Esse referencial permite compreender os processos que colocaram em relação os diferentes atores, que foram determinantes para a gestão do território estudado.

A Sociologia da Tradução foi proposta pelos pesquisadores Michel Callon e Bruno Latour na década de 1980. É uma metodologia de estudo de casos que permite tanto a compreensão do desenvolvimento dos processos sociotécnicos em sua totalidade como também passa a ser um apoio na condução dos projetos.

Essa abordagem rompe com as clássicas polarizações entre natureza e sociedade e permite compreender os conhecimentos tecnocientíficos como efeitos de uma multiplicidade de interações sociais e técnicas. A Sociologia da Tradução volta-se para o conteúdo do saber científico, suas práticas concretas geograficamente situadas, para a natureza de suas inter-relações e sua ligação com o coletivo. Nesta linha de pensamento, a ciência é entendida como uma construção social, e sua produção e resultados estão inseridos na estrutura social como as demais ações humanas, estando sujeitas aos interesses, conflitos e contradições comuns a qualquer atividade social (ARAÚJO; CARDOSO, 2007).

Com essa metodologia pode-se pensar o papel dos atores envolvidos nos processos da atividade científica, como eles se articulam na rede que formam, como agenciam outros atores (LATOUR, 2000; ARAÚJO; CARDOSO, 2007).

Essa metodologia se baseia em alguns conceitos-chave que serão exemplificados a seguir, de acordo com Silva *et al.* (2007):

✓ Rede sociotécnica: é definida como uma organização, integrada pelas entidades humanas e não-humanas, individuais ou coletivas, definidas por seus papéis, suas identidades e programas, colocadas em intermediação umas com as outras (MENDONÇA NETO, 2007).

✓ Tradução: traduzir consiste em transformar um enunciado em outro enunciado para tornar possível a compreensão do enunciado inicial por um terceiro. Para que os atores sejam mobilizados na rede, é necessário que os mesmos sejam “traduzidos”, o que deve ser entendido, conforme apontado por Moraes (2004), como um deslocamento, uma mediação ou invenção de uma relação antes inexistente, e que de algum modo modifica os atores nela envolvidos (ARAÚJO; CARDOSO, 2007).

✓ Controvérsia: é o debate, a definição dos grupos de atores que fazem parte da rede, as alianças que se estabelecem ligando as posições, as opções tecnológicas que vão ser assumidas ou descartadas são resultado do processo do desenvolvimento da controvérsia. Na medida em que evolui a controvérsia, algumas questões são refeitas e debatidas.

✓ Entre-definição: conceito fundamentado na afirmação de que o fato se viabiliza devido à rede que o identifica e que essa somente existe devido ao próprio fato em torno do qual ela se forma. Fato e rede, respectivamente, conteúdo e contexto, se viabilizam ou não mutuamente. É possível comparar a reconstituição das redes com a abertura de caixas pretas, em que se passa a compreender a lógica da ação dos atores, seus papéis, a tradução e as interações estabelecidas entre todas as entidades individuais ou coletivas.

✓ Simetria: consiste em tratar com igualdade os atores, já que esses formam a rede. A importância desses é a mesma na construção e estabilidade da rede.

Figura 6: Modelo da teoria da Sociologia da Tradução (Shirazawa-Freitas e Schaeffer-Novelli, 2011).

5. ANTECEDENTES

Para entender melhor a formação socioespacial da Praia da Cocanha, será apresentado um histórico da região com base nos trabalhos de Shirazawa-Freitas (2007 e 2009). Com isso, será mais fácil entender a realidade local e como as políticas públicas influenciaram a formação do território.

A configuração atual do território estudado é o resultado de seu processo histórico de transformação, de uma paisagem natural em uma paisagem modificada pelas ações humanas orientadas por diferentes lógicas. Antes de estudar a região, é preciso entender seu processo de construção, pois o território é definido pelo resultado das interações entre as ações humanas e o meio ambiente que ocorreram ao longo do tempo.

Segundo Alonso e Costa (2000), atualmente os estudos da ciência ambiental têm se concentrado na investigação dos atores, valores e percepção ambientalistas. Porém, ainda resta uma lacuna que deve ser suprida, o estudo do contexto sócio-político no qual todos estes elementos surgem, interagem, se redefinem. A "*questão ambiental*" pode ser melhor compreendida quando se leva em conta a estrutura de oportunidades políticas que condiciona o próprio surgimento dos atores, e quando analisamos a dinâmica conflitiva que se estabelece entre eles.

5.1 Histórico da região

Shirazawa- Freitas (2007) fez, em seu trabalho, a identificação dos usuários da Praia da Cocanha, e avaliou os problemas existentes na região evidenciando suas causas e possíveis soluções. Além disso, identificou os usos conflitantes e/ou sinérgicos para compor uma matriz de usos e interações e, por fim, relacionar os órgãos gestores envolvidos. A autora observou que os principais problemas na área de estudo são o rio Cocanha, que inunda a região, e a crescente poluição ambiental. Ademais, identificou-se um número considerável de interesses conflitantes

(como a pesca e os esportes náuticos que “*disputam*” o uso da água) e sinérgicos (como os quiosques e hotel, que proporcionam infraestrutura para turistas) na região. Os gestores possuem uma visão mais superficial dos conflitos existentes na região que os usuários, porém demonstraram ter conhecimento dos conflitos e problemas enfrentados pela população.

Em 2009, Shirazawa-Freitas fez um trabalho para compreender os conflitos existentes entre os diferentes atores sociais na Praia da Cocanha, através da análise da evolução do contexto histórico do território. Para isso, fez-se um levantamento dos principais acontecimentos históricos na região e utilizou-se referenciais teóricos (Sociologia da Tradução e Modelos de Evolução do Turismo), de modo a compreender os processos que colocaram os diferentes atores em relação e tentar compreender como são as relações entre as atividades e os atores presentes no território. O principal evento, capaz de disparar uma série de mudanças na região, foi a abertura da estrada. A partir de seu estabelecimento, novos atores sociais passaram a ser incorporados ao território e o turismo se estabeleceu como a atividade principal, ao redor da qual se formou uma rede sociotécnica. No entanto, devido à ausência de tradução das diferentes realidades e pontos de vista, e particularmente da ausência do poder público em balizar o desenvolvimento local, através do estímulo a acordos, os atores foram se estabelecendo seguindo suas próprias lógicas e demandas, sem dialogar entre si, o que acabou acirrando ainda mais os conflitos. Segundo os Modelos de evolução do Turismo, a Praia da Cocanha está estabelecida como um mercado turístico, sendo que o turismo, embora fonte de sustento e facilidades, constitui um desencadeador de conflitos e problemas.

5.2 Sequência de eventos históricos

Com base nos trabalhos de Shirazawa-Freitas (2007; 2009) foi identificada a sequência de eventos importantes na região (Figura 7).

As primeiras atividades desenvolvidas na região foram a pesca e o cultivo de banana. Essas atividades eram as fontes de renda para os moradores locais. Ou seja, as atividades eram relacionadas com as comunidades tradicionais caiçaras (pescadores e agricultores).

Figura 7: Linha cronológica dos eventos importantes na Praia da Cocanha (Adaptado de Shirazawa-Freitas, 2009).

Segundo Borelli (2006), durante o período de 1950 a 1970 ocorreu um “*redescobrimento*” do Litoral Norte devido a força da atividade turística, embora restrita a pequena parcela da população, dadas a ausência de infraestrutura, a dificuldade de acesso e a urbanização precária. A região passa, então, a responder à necessidade de crescimento das atividades econômicas ligadas ao setor terciário e à demanda de lazer por parte das populações urbanas.

Em 1955, houve a abertura da Rodovia Doutor Manuel Hipólito Rego (trecho da Rodovia SP 55), o que possibilitou aumento do fluxo de pessoas na região, iniciando assim o turismo na Praia da Cocanha, porém ainda não consolidado como o turismo de massa que conhecemos atualmente.

A abertura da estrada trouxe resultados tanto positivos quanto negativos. Esse evento foi o principal marco disparador de mudanças. Essa foi uma política pública orientada, principalmente, por interesses do setor imobiliário e da construção civil na ocupação da zona costeira. Ou seja, as demandas locais foram pouco consideradas ou mesmo ignoradas (SHIRAZAWA-FREITAS, 2009).

Shirazawa-Freitas (2009) observou em seu trabalho que, segundo os moradores, a abertura da estrada facilitou muito a vida da população local, que demorava dias para chegar a outras regiões. Com a estrada, tiveram acesso facilitado para todas as regiões, principalmente quando precisavam ir a hospitais. A abertura da estrada foi definida como a chegada do “*progresso*” por alguns, e, além disso, aumentou o fluxo de pessoas na região, melhorando o comércio local e, consequentemente, a renda da população e a geração de novos empregos. Com a abertura da estrada e o asfaltamento das ruas, a região passou a ser mais organizada, o que contribuiu para o aumento do turismo.

Apesar dos pontos positivos da abertura da estrada, que possibilitou que um maior número de turistas tivesse acesso à praia, observou-se que houve uma modificação na paisagem, pois a praia passou a ser uma área turística, cujo ambiente passou a ser alterado e modificado para dar suporte a essa atividade. Com a intensificação do turismo, a população local passou a ser marginalizada, portanto, após a abertura da estrada, muitos moradores locais tiveram que deixar suas casas e mudar para regiões afastadas, dando lugar, principalmente, à construção de condomínios (SHIRAZAWA-FREITAS, 2009).

A construção da Rodovia SP-55 possibilitou um processo de urbanização acelerado, resultando na especulação imobiliária, devido ao adensamento do fluxo turístico. Além disso,

ocorreu uma mudança no perfil demográfico da região, com o incremento migratório e a marginalização das comunidades tradicionais, circunscrevendo um processo social excludente (BORELLI, 2006).

Com a abertura da estrada, começa também, devido a urbanização da área, o aumento da atividade de construção civil, fazendo com que os atores sociais locais comessem a exercer mais de uma atividade que não a de pescadores (passam a trabalhar como pintores, pedreiros). Logo, a abertura da estrada é um marco importante que inicia o ciclo de desenvolvimento do território da Praia da Cocanha como balneário turístico.

Adams (2000) descreve a mudança das atividades tradicionais para o padrão de pluriatividade. Observa que, em períodos de prosperidade, onde outras atividades econômicas eram oferecidas aos caíçaras, estes abandonavam suas atividades tradicionais, ocasionando, muitas vezes, no aumento da população urbana nos municípios do litoral. Porém, nos períodos de estagnação, normalmente, o caíçara voltava às suas atividades tradicionais como forma de garantir sua subsistência. Após a abertura das estradas de acesso ao litoral norte do Estado de São Paulo, as transformações socioeconômicas passaram a ocorrer de modo acelerado, com a chegada do turismo e da urbanização do litoral.

Com base em Schneider (2003), temos que as atividades tradicionais nessas regiões vêm sendo condicionadas e determinadas por outras atividades, passando a ser cada vez mais percebidas como “uma” das dimensões estabelecidas entre a sociedade e o espaço ou entre o homem e a natureza. Há uma crescente emergência e expansão das unidades familiares pluriativas, pois observamos que não é raro que parte dos membros das famílias passe a se dedicar a atividades não tradicionais. Essa forma de organização do trabalho familiar vem sendo denominada pluriatividade e refere-se a situações sociais em que os indivíduos que compõem uma família passam a se dedicar ao exercício de um conjunto variado de atividades econômicas e produtivas, não necessariamente ligadas à atividade de pesca, e cada vez menos executadas dentro da unidade de produção.

A pluriatividade é considerada como o exercício de múltiplas formas de trabalho profissional e de inserção nos mercados de trabalho. Alguns autores já evidenciaram que a pluriatividade é uma prática recorrente entre os pescadores brasileiros (NIERDELE *et al.*, 2005).

No período entre 1955 e 1977, nota-se que ainda predominavam atividades tradicionais, apesar da abertura da estrada.

Essas atividades tradicionais eram as principais fontes de renda dos moradores locais. É importante destacar o contexto que se deu a ocupação da Praia da Cocanha: foi no período compreendido nesse intervalo, em especial entre as décadas de 1960 e 1970, que ocorreu grande desenvolvimento econômico no país (aumento na industrialização de bens duráveis, de construção civil, entre outros) resultando também no aumento da migração para as grandes cidades. Porém esse crescimento foi baseado num modelo de desenvolvimento sem preocupação ambiental, com concentração de renda e, portanto, a generalização da pobreza e miséria de muitos brasileiros. Além disso, a ideologia militar era calcada no “*progresso*” e nas questões de soberania nacional, o que facilitava a abertura de estradas, os grandes empreendimentos desenvolvimentistas (DHBB, 2009).

A partir das décadas de 1960 e 1970, a infraestrutura do Litoral Norte tornou-se uma questão preocupante em relação aos serviços públicos devido ao aumento do interesse turístico pelo Litoral Norte. Após os anos de 1970, o Litoral Norte paulista apresentou uma expansão urbana desordenada, quando se registrou um grande salto populacional, de 47.800 habitantes, em 1970, para 269.071, em 2005, sem incluir a população flutuante dos feriados e do período de alta estação. Além disso, observa-se na região que as habitações encontraram-se dispersas ao longo da costa litorânea, onde os condomínios de segunda residência ocupam a orla e os moradores fixos residem em habitações precárias e irregulares nos topos de morro, em locais de difícil instalação de equipamentos de infraestrutura (BORELLI, 2006).

Com base nas fotos aéreas (Figura 7), observa-se que em 1962 a estrada já havia sido construída, porém não se nota uma grande ocupação da região. Já em 1977, esse quadro muda, há uma ocupação considerável na área de estudo.

Aproximadamente em 1977, ocorre a concessão para a abertura dos quiosques. Primeiramente os quiosques existentes na região eram de lona, como barracas. A seguir, foram construídos quiosques com estrutura de alvenaria para turistas.

Segundo Borelli (2006), com os surtos industriais, houve um estímulo para o crescimento regional e, conseqüentemente, o aumento populacional dos municípios do Litoral Norte, intensificando o processo de urbanização e de ocupação de extensas áreas da Mata Atlântica. O período de 1960 a 1980 caracterizou-se pelo arranque do processo de urbanização do Litoral Norte, em que se observa, inclusive, uma mudança no perfil populacional a partir de 1970, quando a sua predominância deixa de ser rural, para tornar-se eminentemente urbana.

Com a abertura dos quiosques, o fluxo de turistas aumenta e, por volta de 1982, aparecem os primeiros guardadores de carro na praia. Essa atividade teve crescimento após o asfaltamento de toda a região, concomitante com o aumento do turismo.

Por volta de 1987, aparecem os ambulantes de alimento, atividade que tem caráter sazonal. Em épocas de alta temporada, quando há grande fluxo de turistas na região, os ambulantes de alimento aparecem na Praia da Cocanha.

Em 1988 passa a ser desenvolvido o Projeto “*Martim Pescador*”, base para o desenvolvimento da maricultura na região, transferência de tecnologia de cultivo para a comunidade local, de iniciativa da Secretaria Estadual de Meio Ambiente em parceria com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e o Instituto de Pesca (Secretaria de Agricultura e Abastecimento/SP). Desde então, a atividade é exercida na região, principalmente, por pescadores artesanais. A maricultura passou a ser atividade economicamente importante para a região, já que esta passou a ser a maior zona produtora do Estado de São Paulo. Portanto, os pescadores na região passam a ser maricultores além de pescadores (SILVESTRI, 2009).

Atualmente os maricultores, com apoio da Secretaria de Turismo, promovem passeios de barco até o local onde há o cultivo de mexilhão, a cerca de 500 metros da praia (SEMMLER, 2007).

Com a intensificação do turismo surgem, por volta de 1992, os ambulantes de acessórios e as pessoas que trabalham com esportes náuticos. Porém, estas também são atividades sazonais, já que dependem do fluxo de turistas para sua sobrevivência. Assim, não estão presentes na região durante todo o ano.

Com base nesses dados, observa-se que a Praia da Cocanha é uma área onde ocorrem tanto atividades como a pesca artesanal e a maricultura como atividades de recreação. Portanto, é uma região de usos múltiplos onde se desenvolvem atividades tradicionais e atividades voltadas para o turismo.

Segundo Moraes (1999) e Diegues (2001), o litoral pode ser definido como uma zona de usos múltiplos, pois em sua extensão é possível encontrar várias formas de ocupação do ambiente e uso dos recursos e ecossistemas. Além dos usos tradicionais, as regiões costeiras e litorâneas prestam-se também à implantação de outras atividades, tais como a portuária, a industrial, a turística e a pesqueira. A presença dessa grande potencialidade para inúmeras atividades

humanas, muitas vezes em espaços reduzidos, leva a conflitos de uso. No entanto, dadas as possibilidades de múltiplas utilizações, algumas das quais conflitantes ou mutuamente exclusivas, o papel do planejamento adquire maior importância e é fundamental que na escolha de alternativas de uso se leve em conta, em prioridade, as funções que mantêm a riqueza dos ecossistemas litorâneos e costeiros sob o ponto de vista biológico e social.

Observa-se intensificação na ocupação da região pela foto de 1994. Entre este ano e de 2001, nota-se que não ocorreram mudanças significativas na região (Figura 4).

Com as alterações ocorridas na região, o surgimento de diferentes usos que estão relacionados com o desenvolvimento do território, houve aumento crescente da ocupação e da população (fixa e flutuante) que resultaram em algumas características para a região: deixou de ser uma área onde a atividade principal era de cunho tradicional e ocorreu o estabelecimento de atividades voltadas para o turismo como principal, sobre a qual se formou uma rede de atores.

Com as mudanças na região, a construção civil e outras atividades se consolidaram na Praia da Cocanha. Como resultado, foi possível observar que os pescadores passaram a exercer outras atividades econômicas como forma de adaptação ao mundo capitalista, começaram a se inserir no mercado de trabalho formal e informal, principalmente nos períodos de alta temporada, deixando a pesca como atividade secundária ou executada fora dos períodos turísticos. Além disso, com o aumento populacional, ocorreu também, uma crescente poluição das águas. Segundo o morador, ele e sua família pescavam nos rios da região, mas com o aumento da população e do turismo, os rios passaram a ser poluídos, diminuindo a pesca. Logo, muitos trabalhadores, em especial os pescadores, tiveram que alterar suas atividades, como foi citado anteriormente.

5.3 Construção das redes sociais locais

Segundo Shirazawa-Freitas (2007; 2009), as relações entre os atores locais são eminentemente pelo mundo comercial, já que o turismo é a atividade econômica mais importante na Praia da Cocanha.

Com base em Shirazawa-Freitas (2007; 2009), observa-se que as atividades na região foram surgindo ao longo dos anos, sem a preocupação de como seriam feitos os diferentes usos da praia pelos diferentes atores sociais, ou seja, sem um compartilhamento e sem uma discussão entre os atores a respeito do futuro do território.

Como resultado, nota-se que ocorrem conflitos de uso entre os diferentes atores presentes na Praia da Cocanha. Como exemplo disso temos que o comércio ambulante de alimentos prejudica o comércio fixo de alimentos (quiosques), pois não há fiscalização e, algumas vezes, vendem alimentos de origem duvidosa e não possuem qualidade e higiene. Com isso os turistas passam mal e os quiosques acabam sendo penalizados, já que os turistas não sabem o que fez mal (SHIRAZAWA-FREITAS, 2007).

À luz da teoria da Sociologia da Tradução, é possível identificar que não houve a criação de uma rede sociotécnica, apenas a criação de uma rede de atores que possui conexões extremamente frágeis. Isso é resultado da falta de diálogo, de interação entre as atividades. Não houve a tradução dos interesses dos diferentes atores, a realidade de cada ator não é compreendida pelos demais, o que resultou no quadro de conflitos que encontramos atualmente (SHIRAZAWA-FREITAS, 2009).

Sem a formação de uma rede sociotécnica coerente, os atores surgiram e se fixaram na região seguindo suas próprias regras e interesses, não levando em consideração os outros atores e suas necessidades. Isso contribuiu para um quadro de exploração dos recursos disponíveis por cada ator, gerando conflitos e problemas ambientais (como a degradação).

Os conflitos de uso e apropriação do espaço marinho têm se tornado cada vez mais acirrados ao longo do litoral brasileiro. Geralmente, estes conflitos estão associados à crescente pressão sobre os recursos naturais renováveis da zona costeira, em decorrência de fatores como aumento populacional nos municípios costeiros, crise da pesca artesanal, turismo “*de massa*”,

desemprego e deficiência do poder público tanto na fiscalização como na efetivação das leis e programas ambientais (REBOUÇAS; FILARDI, 2006).

Atualmente tem ganhado força a percepção de que a conservação do meio ambiente é uma questão política e muitos estudos, no campo das ciências ambientais, passaram a focar os conflitos que tem a natureza como suporte. A partir do momento em que os recursos ambientais passam a ser entendidos como recursos comuns, os conflitos socioambientais podem ser vistos como conflitos de apropriação dos recursos naturais e sua regulação como um problema de ação coletiva (RIBEIRO; AMANCIO; AMANCIO, 2006).

O crescimento da região sem planejamento resultou em um quadro de exploração local sendo possível observar algumas características semelhantes ao sugerido na Tragédia dos Comuns (HARDIN, 1968).

A Tragédia dos Comuns de Hardin (1968) mostra que na idade média, todos exploravam suas ovelhas em terras comuns, mas, a medida que a população da cidade aumentou, junto também aumentaram os rebanhos de ovelhas. Com o aumento do número de ovelhas e a mesma quantidade de terra, esta começou a perder a capacidade de reproduzir seu pasto e tornou-se improdutiva até que não havia mais terras férteis e as ovelhas começaram a morrer. A tragédia foi causada pela exploração coletiva indisciplinada que acabou resultando em um excesso de ovelhas na mesma região.

Podemos dizer que, quando não há regulação e ações em rede, de forma a disciplinar os atores no uso dos recursos e impor regras a eles, toda vez que um recurso natural passa a ser utilizada, a competição pelo mesmo leva ao seu esgotamento.

Para Lenzi (2009), a democracia associativa seria importante por ser capaz de gerar a cooperação necessária que está ausente no cenário descrito por Hardin (1968), onde predomina a *“tragédia dos comuns”*.

O que se nota na Praia da Cocanha é que, em um sistema onde há recursos disponíveis e o acesso é livre, um indivíduo se sai melhor explorando os recursos imediatamente ao invés de fazer uso racional. De acordo com os modelos de desenvolvimento para balneários costeiros propostos por Butler (1980), Smith (1991) e Polette (1993), a região está estabelecida como um mercado turístico, sendo que todas as atividades são voltadas para o turismo. Portanto, se ocorrer uma crise, onde os atores precisam se reorganizar e discutir e criar novas alternativas sócio-econômico-ambientais para superar a crise, isso não ocorre já que em relações econômicas não há

um diálogo profundo entre os atores, tampouco interações maiores, diferentemente das relações baseadas em valores familiares, tradicionais, religiosos, que anteriormente existiam na região (SHIRAZAWA-FREITAS, 2009).

Dentro dessa nova configuração do território, destacam-se os conflitos gerados pela mudança na paisagem original da região, passando das atividades tradicionais, para uma região essencialmente turística, com diferentes atividades voltadas para o turismo. É possível afirmar, portanto, que houve mudança da organização social (saiu de um mundo tradicional, dos pescadores, fundamentado nas relações familiares e passou a um mundo econômico, fundamentado em relações comerciais), e esse novo modelo de organização, por sua vez, trouxe consigo uma grande fragilidade.

Segundo Medeiros (1997), o desenvolvimento desordenado do turismo vem contribuindo para descaracterização das comunidades litorâneas. A falta de planejamento adequado para o turismo vem causando problemas de organização do espaço nas praias, onde a maioria das comunidades está situada. Além disso, a especulação imobiliária na orla marítima vem causando a expulsão dos pescadores da beira da praia, bem como de seus ranchos e embarcações, para pontos mais afastados, dificultando a condição de vida destes.

Porém, é importante ressaltar que, apesar de o turismo gerar conflitos na região, essa atividade passou a ser fonte de renda para a população nesse novo território. Portanto, é uma atividade que trás benefícios para a comunidade. Logo, é preciso disciplinar as atividades para que funcionem em harmonia e ao mesmo tempo não agredam o ambiente. Portanto, é preciso buscar a sustentabilidade em âmbito local.

Assim, é preciso que ocorra na região o desenvolvimento de um turismo sustentável. O turismo, em uma nova concepção estratégica, deve ser entendido como um conjunto de bens e serviços que promovam o desenvolvimento socialmente justo e economicamente equilibrado, em nível local. É preciso manter, valorizar e proteger as paisagens naturais e sua diversidade biológica, assim como o patrimônio histórico-cultural é a base essencial para o desenvolvimento responsável do turismo, contribuindo para sua manutenção a longo prazo (SALVATI, 2002).

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para a realização deste trabalho, iniciou-se pelo levantamento de documentos e dados históricos relevantes da região nas diferentes secretarias no município de Caraguatatuba (Secretaria de Planejamento, Economia e Gestão; Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca; Secretaria de Urbanismo; Assuntos Jurídicos; Secretaria de Obras Públicas), na Fundação Educacional e Cultural de Caraguatatuba, no Gabinete da Prefeitura e no Ministério Público de Caraguatatuba.

Porém, as secretarias contribuíram pouco com documentos, pois não foram disponibilizadas as políticas públicas que auxiliassem na construção do histórico da Praia da Cocanha, como as datas das construções na região. Os funcionários das Secretarias contatadas declararam não saber onde estavam os dados pedidos ou então, que esses dados não existiam.

Lamentavelmente, observamos a falta de memória institucional que ocorre em Caraguatatuba.

Isso pode indicar a inexistência de informações disponíveis para os responsáveis pela gestão utilizarem. A falta de informações pode ser resultado da falta de sistema de organização de informações e registros, ou porque foram perdidos por má conservação, ou ainda porque foram destruídos em gestões anteriores. Além disso, a falta de dados pode ser relacionada com a falta de capacidade de organizar e buscar informações para gerenciar o território (denotando incompetência para administrar os territórios ou descaso com as questões locais do município) ou ainda, devido a falta de transparência (caso as informações existam e tenham sido deliberadamente sonegadas).

As instituições e organizações produzem ao longo de sua trajetória grande quantidade de documentos fundamentais para a preservação da memória institucional. Essas informações devem ser reunidas, armazenadas e organizadas corretamente com a finalidade de estarem disponíveis para consulta porque retratam não só as atividades de uma instituição, mas a época em que estão inseridas, o tempo e o espaço que ocupam na sociedade, facilitando-se assim o entendimento da instituição como um todo (RUEDA *et al.*, 2011).

Segundo Ribeiro e Barbosa (2005), a memória institucional é cada vez mais necessária num mundo em profunda mudança. As transformações sociais aceleradas resultam numa

sensação de insegurança e angústia. E, nesse contexto, a memória passa a ser crucial, porque permite atribuir sentidos à realidade em meio à dispersão e à pluralidade.

Segundo Rueda e colaboradores (2011), a memória institucional é a tradução dos registros, que devem ser utilizados a partir da demanda em lembrar o que aconteceu anteriormente com a intenção de tomar decisões para o presente e o futuro.

A memória é um elemento fundamental na construção da identidade individual, coletiva e institucional. Porém, é importante lembrar que a memória não é apenas uma conquista de indivíduos ou coletividades, é também um instrumento e um objeto de poder (Ribeiro e Barbosa, 2005).

Embora os documentos não tenham sido encontrados, algumas informações relevantes para o entendimento da realidade local foram disponibilizadas.

6.1 Avaliação de Políticas Públicas

Com base nos trabalhos de Shirazawa-Freitas (2007, 2009) e em referências bibliográficas, as principais políticas públicas incidentes na região, que influenciaram no atual quadro, foram:

- Desenvolvimento da maricultura (Projeto “*Martim Pescador*”);
- Abertura da desembocadura do Rio Cocanha;
- Lei de ordenamento do solo (construção dos quiosques e casas na faixa de areia).

Não foi possível avaliar a eficácia e a eficiência das políticas públicas levantadas, uma vez que as mesmas não foram disponibilizadas pelos órgãos responsáveis, como citado anteriormente.

Diante desse impasse, buscou-se avaliar as políticas por meio de entrevistas e levantamentos bibliográficos relativos àquelas estudadas neste trabalho, focando em como foram

implementadas e os impactos que causaram na região e na comunidade local e a pertinência destas.

A seguir, são discutidas as políticas públicas importantes na região, adotadas para a construção socioespacial da Praia da Cocanha.

6.1.1 Política Pública: MARICULTURA

Maricultura é a atividade humana de produzir nos mares seres aquáticos. Trata-se de produção artificial, pois é induzida e controlada pela ação humana (MONTIBELLER, 2002)

A maricultura é uma atividade amplamente difundida ao longo de todo litoral brasileiro demonstrando-se economicamente viável, apesar de ainda ser uma atividade recente (VINATEA, 1999; MANZONI, 2005; MOSCHEN, 2007; SINAU, 2009).

Segundo Marques (1998), a implantação da maricultura no Brasil tem se tornado uma alternativa para a geração de empregos e renda, principalmente para moradores locais. Ademais, a atividade também gera a fixação destes produtores em seus locais de origem, além de reduzir a pressão de exploração sobre os estoques naturais das espécies cultivadas (ROSA, 1997).

A maricultura brasileira está passando por uma fase crucial para sua real consolidação, e exige uma série de medidas de implementação conjunta entre o governo, o setor produtivo e instituições de apoio. Entre essas medidas estão a regularização dos maricultores e das fazendas, o aprimoramento das técnicas de cultivo com o advento de equipamentos e insumos adequados, a garantia de oferta de “sementes” (formas jovens) através da produção em laboratório e/ou da utilização de coletores de sementes na natureza, e a certificação sanitária das áreas de cultivo e dos moluscos produzidos (SEAP, 2005).

Atualmente a maricultura não está se desenvolvendo adequadamente devido a fatores de ordem legal, pois a ausência de regulamentação das leis que regem a criação de organismos em águas públicas causa grande lentidão na tramitação dos processos de regularização dos cultivos e, portanto, do acesso dos produtores a benefícios como crédito bancário, seguro e proteção legal contra roubos e depredações, fazendo com que muitos desistam da atividade. Apesar desses

fatores prejudicarem a expansão dos cultivos, também permitem que os mesmos sejam conduzidos de uma forma mais harmoniosa com as demais atividades econômicas da região, principalmente a pesca e o turismo (MARQUES *et al.*, 2008).

Segundo Marques e colaboradores (2008), além dos aspectos legais, as dificuldades técnicas também têm prejudicado a expansão da atividade, sendo a maior delas a obtenção de mexilhões jovens ou sementes. Até poucos anos atrás, as sementes utilizadas nos cultivos eram originárias da extração nos bancos naturais das espécies, localizados em costões rochosos. Porém, com a crescente demanda por sementes, ocorreu uma forte redução dos estoques naturais, tornando necessária a criação de instrumentos legais para regulamentar a extração. Essa legislação, todavia, tem se mostrado insuficiente para permitir a recuperação dos estoques, colocando em risco a continuidade da atividade.

O crescimento da atividade depende de diferentes instituições setoriais, atuando na concessão de licenças para a implantação e operação dos cultivos. Porém, ainda há ausência de políticas sociais voltadas para os maricultores (pela inexistência de uma estratégia de marketing direcionada para a comercialização dos produtos, pela incapacidade institucional na gestão e no fomento da atividade, e por problemas de infraestrutura ligados a cadeia produtiva) (FREITAS; VILAR; SILVESTRI, 2009).

A atuação do Estado no incentivo, fomento e suporte à maricultura é de extrema importância. Portanto, avaliar o cumprimento desse papel torna-se crucial para o delineamento de estratégias de ação para o desenvolvimento da atividade e para possíveis correções na estratégia de atuação do poder público (SILVESTRI; BERNADOCHI; TURRA, 2011).

A utilização de águas da União para o desenvolvimento da maricultura pode contribuir, significadamente, com a economia nacional e obtenção das metas e objetivos nacionais de desenvolvimento socioeconômicos (SEAP, 2005).

Segundo Castro e colaboradores (2005), para garantir o desenvolvimento sustentável e ordenado do setor é fundamental que haja incentivos como a oferta de financiamentos e linhas de crédito, cursos de extensão, capacitações, suporte técnico aos maricultores e pesquisas aplicadas. Para que essas ferramentas sejam bem aplicadas, é preciso que se leve em consideração as demandas e necessidades dos produtores que são os principais agentes envolvidos no processo.

Segundo Diegues (2006), o fortalecimento institucional, a integração dos setores federal, estadual e municipal e o fortalecimento das associações de maricultores mostram-se como

medidas fundamentais para o desenvolvimento do setor dentro de uma perspectiva de um gerenciamento costeiro integrado. Além desta articulação interinstitucional, deve-se ressaltar a importância da implantação de medidas que promovam a articulação intersetorial, sendo exercida de forma participativa, contemplando todos os atores e setores. Com isso, será possível que as ações do Poder Público, em parceria com os demais atores sociais, resultarão no surgimento de inovações para construção de um sistema de cultivo adaptado à realidade local (SILVA; RENO; HENRIQUES, 2009).

Segundo Tiago (2007), a maricultura, como atividade produtora de alimentos e de bens públicos diversos (emprego, renda, lazer, entre outros), necessitam sempre de uma grande inserção de equipamentos, mecanismos e instrumentos voltados à proteção dos ambientes ecossistêmicos aquáticos e terrestres direta e indiretamente afetados pelos empreendimentos aquícolas.

Observa-se que as questões voltadas ao gerenciamento, governança e sustentabilidade ambiental da maricultura são tratadas de maneira superficial na legislação regulamentadora da atividade aquícola brasileira (TIAGO, 2007).

Segundo a SEAP (2005),

[...] o desenvolvimento da maricultura deverá considerar os múltiplos usuários dos recursos naturais costeiros, além de evidenciar que os maricultores são, também, seus legítimos usuários devendo, portanto, ser considerados e inseridos em um planejamento nacional.

De acordo com a SEAP (2005), a falta de planejamento no uso da terra e do mar prejudica a expansão da maricultura. Alguns efeitos indesejados, resultantes da falta de planejamento, são a exposição da maricultura a poluição aquática, causada por dejetos industriais, doméstico e até mesmo da própria atividade. Além disso, o desenvolvimento desenfreado da atividade pode resultar em problemas ambientais, sociais e sanitários.

Para que ocorra o planejamento efetivo da maricultura, é importante que haja a sua integração com o planejamento e gerenciamento de outras formas de pressão antrópicas. Os objetivos de programas desta natureza geralmente incluem: a correta alocação dos recursos naturais para cada uma das atividades competidoras; a resolução ou minimização dos conflitos; a minimização dos impactos ambientais e a conservação dos recursos naturais (SEAP, 2005).

A Maricultura em São Paulo

A maricultura em águas da União vem se consolidando no Estado de São Paulo em águas marinhas do litoral. Porém, para o desenvolvimento da atividade, ainda há alguns obstáculos, sendo o principal, a ausência de normativas com os procedimentos a serem adotados para o licenciamento ambiental dos empreendimentos localizados em águas continentais ou marinhas, individuais ou coletivos. Embora tenha sido aprovada a Resolução Conama n.º 413, de 26 de junho de 2009, que dispõe sobre o licenciamento ambiental da aquicultura em todo o País, não houve a sensibilização dos órgãos governamentais estaduais responsáveis pelo licenciamento em São Paulo para estabelecerem as normas e desburocratizarem as análises dos pedidos dos interessados em ingressar na atividade produtiva (MARQUES *et al.*, 2008).

No Estado de São Paulo, a maricultura ainda é praticada de forma semiartesanal, principalmente na região do litoral norte, por famílias de pescadores e comunidades tradicionais (FAGUNDES *et al.*, 2004).

A Maricultura na Praia da Cocanha

A maricultura começou a ser desenvolvida na Praia da Cocanha, Caraguatatuba, em 1988 como um subprojeto do Projeto Martim Pescador, resultado da parceria entre a Colônia de Pescadores Z-08 “*Benjamim Constant*” de Caraguatatuba e a Food and Agricultural Organization (FAO).

O subprojeto tinha como objetivo,

[...] introduzir, junto aos pescadores artesanais, técnicas alternativas de produção visando, principalmente, a utilização de formas de complementaridade econômica, bem como a reposição da fauna marinha, através da exploração sustentada e a proteção dos nichos ecológicos constituído pelas baías do litoral paulista (PROJETO MARTIM PESCADOR, 1988).

Com a maricultura, visava-se aumentar a renda familiar do pescador implantando processos alternativos de produção além de promover a conservação dos recursos naturais, recuperação de áreas degradadas e promover uso racional dos recursos hídricos, entre outros.

Outros pontos relevantes desse subprojeto eram: criação de pontos de difusão de tecnologia alternativa para pescadores artesanais; organização do sistema produtivo e de

comercialização da produção obtida; garantia da qualidade do produto para que possa ser absorvido pelo mercado consumidor; avaliação dos impactos ambientais causados pela introdução da maricultura; proteção e criação de locais de pesca; fortalecimento organizacional e participativo das Colônias de Pescadores; eliminação de problemas que dificultam a atividade; ocupação plena dos pequenos produtores de alimentos (PROJETO MARTIM PESCADOR, 1988).

De acordo com o texto do Projeto Martim Pescador (1988),

[...] o cultivo de mexilhões está se transformando numa real opção para complementação da renda das famílias dos pescadores e para a população caiçara residente no litoral do Estado de São Paulo. O fato desse cultivo ser muito simples e não exigir elevado grau de capitalização, o torna acessível a inúmeras pessoas, o que possibilita atingir os objetivos propostos.

Atualmente, a Praia da Cocanha é o maior pólo produtor de mexilhões do Estado de São Paulo, com cerca de 30 toneladas/ano. Porém, essa produção varia, pois não são todos os produtores que se dedicam à maricultura o ano todo. A maioria dos produtores intercala períodos de produção com períodos de paralisação de suas atividades (MARQUES *et al.*, 2008).

Com o crescimento da maricultura, no ano de 2000 foi fundada a Associação de Pescadores e Maricultores da Praia da Cocanha (MAPEC).

Segundo Jose Roberto Carlota, presidente da MAPEC, o Projeto Martim Pescador teve a total participação dos pescadores locais que exerciam suas atividades na época do desenvolvimento do projeto, sendo que este teve início com reuniões com pescadores dos municípios do Litoral Norte de São Paulo. Os pescadores, além de continuarem exercendo a pesca, faziam, paralelamente, a criação do mexilhão.

A maricultura foi implementada na região da Praia da Cocanha por sugestão de Jose Roberto Carlota, com a participação de alguns pescadores e com a orientação de técnicos do Instituto de Pesca de Ubatuba iniciou-se o cultivo na região.

De acordo com Jose Roberto Carlota, hoje a MAPEC tem 13 maricultores associados. São considerados os maiores produtores do Estado de São Paulo produzindo, aproximadamente, 30 a 40 toneladas ao ano.

Atualmente, os maricultores comercializam seus produtos de forma individual, diretamente ao consumidor, ou junto a bares e restaurantes da região. Além disso, seus produtos e as áreas destinadas aos cultivos, ainda não possuem certificação sanitária, embora esta seja uma meta dos produtores (MONTAGNER, 2009).

De maneira geral os maricultores estão satisfeitos com a atividade, revelou o pesquisador Fausto Silvestri que trabalhou com os maricultores na região (comunicação pessoal, 22/09/2011).

Porém, é importante ressaltar que nem todos eram pescadores. Alguns exerciam outras atividades e adotaram a maricultura como complemento de renda. Portanto, a minoria deles exerce a maricultura como única fonte de renda. Ou seja, a atividade se consolidou ao longo desses anos como uma fonte de renda complementar para a comunidade e, sobretudo, para a fixação territorial frente à especulação imobiliária e construção de marinas.

Do ponto de vista sócio-econômico, as principais fontes de renda dos maricultores na região são a pesca artesanal e a prestação de serviços (FAGUNDES *et al.*, 2004). Antes da implantação da atividade, esses maricultores exerciam atividades econômicas diversificadas, principalmente a prestação de serviços nas áreas de construção civil e náutica, praticadas concomitantemente à pesca (MONTAGNER, 2009).

Essa diferença no perfil dos maricultores influencia a gestão do setor, sobretudo para o direcionamento das políticas públicas, que devem estar de acordo com a realidade local. Ações como a revisão de políticas de incentivo devem ser adotadas, pois a atividade tem sido procurada por outros grupos sociais, além dos pescadores tradicionais (SILVESTRI; BERNADOCHI; TURRA, 2011).

Segundo o pesquisador Fausto Silvestri, o impacto da implementação da atividade na região foi totalmente positivo tendo em vista a continuação da atividade após mais de 20 anos de implantação do projeto. Porém, ao longo desse percurso percebeu-se a ausência do poder público no sentido de incentivar e desenvolver a atividade. Para o sucesso de uma política pública é preciso que haja continuidade destas nas diferentes administrações públicas.

Na gestão de políticas públicas, é fundamental que se reconheça a negociação como instrumento essencial na geração de consenso e na viabilização de propostas de ação conjunta. Somente as ações e as soluções que envolvem seus múltiplos atores, em coautoria, podem resistir às alterações cíclicas de mudança de poder (ALMEIDA, 2008).

De acordo com o pesquisador Fausto Silvestri, não houve participação efetiva dos maricultores devido ao desinteresse do governo, ausência de interlocutores entre governo e produtores, desorganização dos produtores (apesar de serem organizados em associações, a falta de instrução e capacitação dos produtores dificulta na tomada de decisões que reflete na representatividade da associação perante outros órgãos).

Isso resultou em impactos negativos para os maricultores. Após o projeto ser implementado, não houve o suporte necessário do governo, resultando na estagnação da atividade por muitos anos, até esta voltar a ser realizada na região. Outro ponto negativo é a falta de legalização da atividade, pois só após 20 anos algumas fazendas obtiveram o licenciamento ambiental.

O trabalho de Montagner (2009) levantou as necessidades e demandas apontadas pelos maricultores de Caraguatatuba. Entre essas temos: a obtenção de material empregado no cultivo, um local adequado para a venda de seus produtos, uma cozinha, um sistema de beneficiamento, licença ambiental, melhoras na comercialização e divulgação do produto, organização e união entre os maricultores, aproximação e apoio governamental, transformação da associação em cooperativa, apoio técnico e incentivo aos jovens para que haja a continuidade da atividade.

A autora identificou, também, alguns problemas citados pelos maricultores na região, são eles: falta de licenciamento ambiental, não mecanização da atividade, dependência venda-temporada, falta de local para manipulação do marisco, falta de local de venda, entre outros.

A atividade, como a realizada na Praia da Cocanha, esta inserida em um complexo cenário, onde diferentes fatores influenciam diretamente como a poluição doméstica, provocada pela inexistência de saneamento básico, a implantação de marinas próximas as fazendas marinhas, o acúmulo de lixo nas praias durante os feriados e temporada e os conflitos com esportes náuticos em áreas de cultivo (SILVESTRI; BERNADOCHI; TURRA, 2011).

Silvestre, Bernadochi e Turras (2011), em sua pesquisa, encontraram que a grande maioria dos maricultores entrevistados participa de algum tipo de associação, tanto de caráter local, quanto municipal ou estadual. A participação em associações pode ser uma importante ferramenta na resolução de problemas favorecendo uma gestão social e economicamente mais adequada. Porém, é importante que se faça uma avaliação mais detalhada com relação ao sistema de participação e representação dos maricultores para a determinação da eficiência deste

processo, já que a existência de controle social não necessariamente é garantida pelo número de associados.

Segundo Moraes (2005), observa-se que, de um modo geral, os maricultores almejam ações mais participativas, continuadas e articuladas dos órgãos competentes para o desenvolvimento do setor, apesar de a atuação desses órgãos estar mais direcionada ao controle da produção. Por outro lado, ainda há desinteresse e a falta de participação efetiva por parte dos maricultores na implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da atividade, além de falhas no processo de participação e tomada de decisões (MONTAGNER, 2009).

Segundo Montagner (2009), um passo importante quanto a questão da legislação da atividade foi dado: implementação do Plano Local de Desenvolvimento da Maricultura (PLDM), que apresenta como uma de suas atribuições a identificação e delimitação de parques aquícolas (Instrução Normativa nº 17 de 22 de setembro de 2005). Porém, o que a autora observou em sua pesquisa foi que, de modo geral, os maricultores da Praia da Cocanha não têm conhecimento claro do PLDM.

Apesar de a MAPEC ser uma associação de grande importância para o estado de São Paulo, o fato de os maricultores dessa associação não estarem familiarizados com o desenvolvimento do PLDM, mostra uma falha na gestão. Esta pode vir tanto por parte da MAPEC, por não estar se interessando e buscando as oportunidades de melhorias que seus associados demandam, quanto pode vir por parte do Estado, por não estar divulgando e contemplando com a devida eficiência os representantes da sociedade diretamente ligados a essa política dentro de uma perspectiva participativa, ou a falha pode ser de ambos. Portanto, o que se observa é que eles não participam efetivamente da tomada de decisão.

Outro passo importante para a legalização e desenvolvimento da maricultura na região ocorreu em janeiro de 2012, quando foi aprovado o Plano Municipal Plurianual de Desenvolvimento Sustentável Rural e da Pesca (PMPD) pelo Decreto nº 001, de 03 de janeiro de 2012, em Caraguatatuba.

A elaboração do Plano era uma necessidade já identificada. Com sua implementação e a sistematização das ações já em desenvolvimento, a definição de novas ações possibilitará uma atuação mais efetiva dos atores diretamente envolvidos: sociedade civil organizada, poder público estadual e municipal.

Segundo o PMPD (2012), a maricultura é uma atividade em destaque no município. Esta vem se tornando uma importante fonte alternativa de suprimento alimentar economicamente viável no âmbito da produção familiar, praticada essencialmente em sistemas flutuantes.

De acordo com o PMPD (2012), há tanto pontos positivos e negativos em relação a maricultura e pesca, como podemos observar no quadro abaixo (figura 8).

Figura 8: Pontos positivos e negativos da maricultura e pesca de acordo com o PMPD (Fonte: PMPD, 2012)

MARICULTURA E PESCA ARTESANAL	
PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
biodiversidade (mar e terra) que possibilita a exploração da pesca artesanal	não controle efetivo da degradação das áreas naturais por atividades humanas irregulares (crescimento desordenado, ocupação do solo e construção irregulares);
maricultura e agricultura familiar e outras atividades relacionadas	falta de ações efetivas de saneamento ambiental (precariedade e falta de saneamento básico, proteção de fontes e poços, limpeza de reservatórios, tratamento de água para uso doméstico, disposição de esgotos domésticos, disposição adequada do lixo domésticos e resíduos das atividades agrícolas, da pesca e da maricultura);
cultura caiçara como patrimônio da população	falta de políticas de geração de emprego, trabalho e renda desvinculados das atividades sazonais (turismo);
	pouca importância do poder público municipal dado às atividades econômicas da pesca/maricultura e agricultura;
	morosidade nos encaminhamentos de providências de questões que interferem nas atividade de pesca e maricultura (órgãos licenciadores/fiscalizadores).

Foram identificadas, ainda, algumas ameaças relacionadas as atividades de maricultura e pesca como: degradação das áreas naturais (processos erosivos naturais, assoreamento de cais e rios, disposição inadequada de dejetos, lançamento de efluentes líquidos nos corpos d'água, poluição das águas) com redução e desaparecimento de recursos de toda ordem; redução de estoques pesqueiros e de outras espécies; não controle e fiscalização de cumprimento de leis ambientais e de zoneamento costeiro; não disponibilização, pelo município de espaços, próprios para comercialização dos produtos da pesca artesanal e maricultura; não estabelecimento de leis (municipais) que apóiem e fortaleçam maricultura e atividades relacionadas; migração dos pescadores e maricultores para outras atividades (PMPD, 2012).

Segundo a legislação, algumas diretrizes importantes para o desenvolvimento na maricultura no municipal são: estabelecimento de políticas afirmativas que viabilizem e fortaleça a atividade; recuperação de área natural (preservação dos cursos de rios, canais) e proporcionar saneamento e gestão ambiental.

Além disso, algumas iniciativas serão fundamentais, e já estão em andamento na região, como: regularização da atividade econômica do produtor; capacitação e qualificação profissional (tecnologias de aprimoramento e comercialização do produto) e o fortalecimento das organizações representativas dos maricultores.

Segundo Silvestri, Bernadochi e Turra (2011), os maricultores da região aspiram um maior envolvimento do poder público com a maricultura, visando estimular todas as etapas da cadeia produtiva. Porém, para que isso ocorra, é fundamental garantir a eficiência no processo de legalização das áreas de cultivo, criar linhas de crédito específicas para o setor, simplificar e direcionar a aquisição de financiamentos, promover regularmente cursos, palestras e capacitações técnicas na área da aquicultura, implantar uma estratégia de fiscalização que contemple o manejo integrado das áreas de cultivo, buscando minimizar conflitos com outras atividades, e incentivar o desenvolvimento de pesquisas aplicadas que integrem os setores de pesquisa, extensão e produção.

A seguir, algumas fotos do rancho dos maricultores na Praia da Cocanha:

Figura 9: Fotos do rancho dos maricultores na Praia da Cocanha (Fonte: Shirazawa-Freitas, 06/07/2007).

O cenário encontrado atualmente na região poderia ser alterado se houvesse uma instituição articuladora e dinamizadora de ações que beneficiem a atividade, pois as propostas, hoje, não necessariamente estão em sintonia, nem entre elas nem com as demandas da maricultura. Com uma atuação conjunta e planejada, considerando a participação efetiva dos atores envolvidos, acredita-se que o setor possa ter um melhor desenvolvimento na região (SILVESTRI; BERNADOCHI; TURRA, 2011).

Portanto, o que encontramos na Praia da Cocanha é que, apesar de ter ocorrido a participação dos atores locais na implementação da maricultura na época do Projeto Martim Pescador, nota-se que hoje os maricultores não participam de decisões políticas. Além disso, não há muitas políticas voltadas para o desenvolvimento da atividade de região. É preciso que os maricultores participem mais das discussões e que os tomadores de decisão façam a gestão adequada da atividade.

Logo, a política pública de implementação da maricultura gerou impactos positivos, pois a comunidade local passou a ter outra fonte de renda. Porém, a falta de diálogo entre o poder público e os maricultores está causando problemas na região.

Quanto à pertinência, temos que essa política pública foi implementada como alternativa para a diminuição de pescado na região. Logo, seria uma outra fonte de renda para os pescadores que estavam vendo suas atividades declinarem. A implementação da maricultura foi pertinente, apesar de não ter sido desenvolvida primeiramente como projeto dos pescadores locais.

Apesar da pertinência da ação, ainda há problemas quanto a legalidade da atividade. Em entrevista com representante da Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca, ficou claro que nem todos os maricultores da Praia da Cocanha possuem licença para a prática da atividade (Caraguatatuba, 26/01/2011).

Em seminário feito no Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo, em 3 de junho de 2011, discutiu-se o desenvolvimento da maricultura no Litoral do Estado de São Paulo. De acordo com o debate, serão concedidas aos maricultores as cessões de Águas Públicas Marinhas para a regulamentação da atividade.

Segundo a SEAP (2005), até 2005 em todas as regiões do país existiam maricultores instalados, porém nenhum destes era legalizado. Esta condição de informalidade é um obstáculo, tanto para o maricultor, que não tem acesso ao crédito e a outras formas de incentivo, como também aos órgãos de fomento e ordenamento, que encontra dificuldades para obter informações sobre a produção nacional, a localização destes empreendimentos, os maricultores envolvidos e os empregos gerados.

6.1.2 Política Pública: MUDANÇA NA DESEMBOCADURA DO RIO COCANHA

Segundo Shirazawa-Freitas (2007), houve abertura da desembocadura do Rio Cocanha, fazendo este desaguar no mar, sendo possível construir ruas, casas e quiosques na Praia da Cocanha.

Shirazawa-Freitas (2007), encontrou em sua pesquisa que um dos principais problemas na Praia da Cocanha, citado pelos entrevistados, foi o alagamento da região pelo transbordamento do rio, fazendo com que as pessoas fiquem sem ter como passar para a praia, inundando a região onde estão instalados os quiosques. Esse problema pode ser averiguado em saída de campo (janeiro de 2011). E, segundo donos dos quiosques entrevistados, os problemas apenas pioraram.

O percurso do Rio Cocanha não foi totalmente modificado. Porém, é possível verificar na figura 10a que o rio não desaguava no mar durante todo tempo. O rio não tinha competência para abrir um caminho para chegar no mar. Por isso, quando o rio enche, a região em volta alaga. Para que fosse possível construir infraestrutura para o turismo, a prefeitura modificou o local da desembocadura do rio, fazendo com que este desaguasse no mar em local de maior interesse para o órgão público. Com isso, foi possível construir ruas, casas e quiosques na Praia da Cocanha (Figura 10b).

Figura 10: Foto de satélite da praia da Cocanha no ano de 1962 (a) e 1994 (b). Rio Cocanha em destaque (Fonte: Shirazawa-Freitas, 2007).

Porém, devido à hidrodinâmica marinha da região, a desembocadura do rio fecha e o ambiente se comporta como no período anterior a essa intervenção, o rio acaba alagando a região em volta. Para resolver esse problema, a prefeitura precisa modificar, periodicamente, o curso natural do rio criando uma desembocadura artificial (Figura 11).

Figura 11: a) Imagem do trator da Prefeitura Municipal abrindo a desembocadura do Rio Cocanha; b) Imagem da rua principal depois de o Rio Cocanha ter transbordado (Fonte: Shirazawa-Freitas, 06/07/2007).

Segundo os entrevistados, a prefeitura deixou de abrir a desembocadura do rio em outubro de 2010, fazendo com que o rio voltasse ao seu percurso natural, causando danos aos quiosques que ficam próximos ao rio.

Pode-se observar que, devido a não abertura da desembocadura, o rio passou a correr em direção a praia (Figura 12a), erodindo e expondo raízes de árvores e construindo uma berma (Figura 12b).

Após várias consultas nas diferentes secretarias do município de Caraguatatuba, não foi encontrada a política pública que regulamentava a abertura do Rio Cocanha. Nenhum documento relacionado a essa ação foi disponibilizado.

Segundo os representantes das secretarias, não há qualquer registro de política pública ou projeto para a abertura da desembocadura do Rio Cocanha.

Figura 12: Percurso do rio (a), raízes expostas e berma (b) formada pela entrada do Rio Cocanha (Fonte: Shirazawa-Freitas, 28/01/2011).

Em entrevistas com moradores, estes falaram que não foram consultados quanto a abertura do rio para a construção das edificações na região. Portanto, não ocorreu a discussão com a população local antes da implantação dessa política pública na região.

O impacto da erosão nos recursos hídricos manifesta-se através do assoreamento de cursos d'água e reservatórios, trazendo, como efeito imediato, maior frequência e intensidade de enchentes e alterações ecológicas sobre a fauna e a flora. Também, a perda da capacidade de armazenamento dos reservatórios induz a sérios problemas no abastecimento e exige obras de regularização e desassoreamento (São Paulo, 2002).

A barra do rio alternava a saída do fluxo de água. A estabilização permitiu fixar o rio em um local, de modo a definir as demais áreas para serem ocupadas. Além disso, a abertura contínua diminuiu as enchentes, principalmente no outro lado da estrada, permitindo também a fixação de pessoas nessa região. É importante ressaltar que a abertura permanente da foz eliminou uma parte das várzeas vizinhas ao rio, aumentando a área potencialmente utilizável para as ocupações. Portanto, a abertura da desembocadura do rio teve um componente econômico além do bem estar dos proprietários já instalados na região (SHIRAZAWA-FREITAS, 2009).

Segundo Seixas e colaboradores (2001), em sua pesquisa com maricultores e pescadores da Praia da Cocanha, observaram que ocorreram inúmeras mudanças na praia da Cocanha como “o fechamento do Rio Cocanha, em décadas anteriores, para construção de um condomínio residencial”. Este tem sido um dos mais expressivos problemas observados. Essas mudanças

fazem com que no período de chuvas, ocorram enchentes, que já provocaram inundações nos boxes do rancho dos pescadores.

Em entrevista com representante da Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca, verificou-se que a abertura da desembocadura é um procedimento recorrente na região. A prefeitura não tem licença para fazer tal procedimento, mas, devido as construções na região, esta é “*obrigada*” a mudar o percurso do rio, para que a região não seja alagada. Além disso, é possível observar algumas intervenções no rio (colocação de pedras) na tentativa de manter a desembocadura do rio afastada das construções locais (Figura 13).

É importante ressaltar que a abertura da desembocadura do Rio Cocanha é realizada, em sua maioria, nas épocas onde há maior fluxo de turistas na região (meses de verão e férias escolares), pois a Praia da Cocanha é uma praia turística. Portanto, observamos que a comunidade local não possui assistência da prefeitura em todos os eventos de alagamento da região.

(a)

(b)

Figura 13: Fotos das intervenções feitas no Rio Cocanha nos meses de verão (Fonte: Shirazawa-Freitas, (a) 28/01/2011 e (b) 28/02/2012).

A seguir, algumas fotos que mostram como a desembocadura do rio é dinâmica. Durante o passar do tempo, a desembocadura do rio está em uma área diferente da Praia da Cocanha.

Figura 14: Fotos mostrando a dinâmica da desembocadura do Rio Cocanha, (a) em 2002, (b) em 2003 e (c) em 2010
(Fonte: Figura (a): DigitalGlobe, 2012; Figuras (b) e (c): GeoEye, 2012).

Além deste, outro problema envolvendo o Rio Cocanha é a contaminação da água, por coliformes fecais. As águas do rio influenciam diretamente a qualidade do mexilhão, já que o mesmo é um filtrador biológico. Nas entrevistas feitas por Seixas e colaboradores (2011), estes observaram que, de acordo com os pescadores, um dos significativos problemas enfrentados por eles é causado pelo esgoto doméstico que é jogado diretamente no rio pelos quiosques, e como a correnteza segue em direção ao cultivo dos mexilhões, ocorre a contaminação da produção por coliformes fecais.

Em reportagem do jornal Litoral Virtual, na edição de 30 de novembro de 2001, moradores reclamavam da poluição do Rio Cocanha. Eles denunciavam que há pessoas jogando detritos provenientes de limpeza de fossas no leito do rio e que o cheiro fica insuportável.

Moradores exigiram ações da prefeitura para melhorar a qualidade do rio, pois a poluição esta causando mau cheiro e, segundo uma das entrevistadas, muitas crianças passam mal.

Havia uma preocupação grande por parte dos moradores, porque o rio deságua na Praia da Cocanha, que é bastante freqüentada nos finais de semana e feriados.

Em 2009, foi sancionada e promulgada a Lei nº. 1.681, de 03 de junho de 2009. Esta dispõe sobre a implantação do programa S.O.S rios e lagos de Caraguatatuba, despoluição e revitalização.

Segundo a legislação, o programa tem como finalidade proteger, preservar, conservar, incentivar e fiscalizar: toda a forma de lançamento de dejetos líquidos ou sólidos nos rios e lagos, tais como: esgotos domésticos, industriais e hospitalares, lixo domésticos e industriais, pneus, materiais plásticos, produtos tóxicos, químicos, bem como quaisquer outros rejeitos não devidamente tratados; a construção de estações de tratamento de efluentes, a melhoria das unidades de captação e tratamento de águas brutas e das redes de coleta de esgoto e distribuição de água tratada, principalmente nas comunidades de baixa renda, entre outros.

Essa lei é uma ferramenta importante para que o problema da poluição do Rio Cocanha acabe ou minimize, porém, ainda não assegura que a desembocadura do rio seja aberta periodicamente evitando enchentes e de uma forma ambientalmente correta, com projetos que visem a melhor maneira de se fazer isso.

O que observamos é que a abertura da desembocadura do rio teve impactos positivos para a comunidade por ter possibilitado a construção de casas e quiosques gerando emprego e renda. Porém, a política foi feita sem autorização e mal planejada. Então resultou em grande impacto ambiental e a falta de fiscalização por parte dos órgãos responsáveis esta prejudicando toda a comunidade e, principalmente, os atores que foram beneficiados anteriormente com a política.

Atualmente, os impactos negativos resultantes da implementação da política estão sendo maiores do que os impactos positivos, pois nota-se que os problemas que envolvem o Rio Cocanha estão piorando.

Não houve participação da população local na tomada de decisão, fazendo, conseqüentemente, que a política não fosse pertinente. A implementação da política não foi por uma necessidade da comunidade e sim por interesses econômicos de alguns.

6.1.3 Política Pública: QUIOSQUES E CASAS CONSTRUIDAS NA FAIXA DE AREIA

6.1.3.1 Quiosques construídos na faixa de areia:

Segundo Shirazawa-Freitas (2007), a atividade dos quiosques começou em, aproximadamente, 1977 na Praia da Cocanha. Desde essa data, os donos dos estabelecimentos vêm exercendo suas atividades.

Porém, após entrevistas com donos de quiosques na Praia da Cocanha, representantes da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente, e o presidente da Associação dos Quiosques de Caraguatatuba, atualmente há na região, como em toda Caraguatatuba, um processo de regularização da atividade.

De acordo com jornais locais e de grande circulação publicados e com a Prefeitura de Caraguatatuba, o Ministério Público Estadual entrou em 2009 com Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Prefeitura de Caraguatatuba, por autorizar a construção de quiosques na orla da praia. Portanto, os quiosques não têm autorização para funcionar (Portal de Caraguatatuba, Notícias JusBrasil, Folha online, Jornal Canal Aberto, Litoral Virtual, Jornal O Vale, Jornal ValeParaibano).

O Tribunal de Justiça de São Paulo anulou em 2009 o Decreto nº. 181, de 30 de dezembro de 1992 que “*dispõe sobre permissão de uso de áreas na faixa compreendida entre o Rio Tabatinga e Rio Juqueriquerê*”, que dava à Prefeitura de Caraguatatuba o poder de conceder permissão para abertura e funcionamento do comércio em faixa de praia que pertence à União (ANEXO 1)

Segundo o Tribunal da Justiça, esse Decreto é incompatível com a Constituição do Estado de São Paulo. Verificou-se que o Prefeito de Caraguatatuba, por meio do referido Decreto, concedeu a outorga de permissão de uso nas áreas pré-estabelecidas, a determinadas pessoas, para construção e exploração de quiosques sem a devida licitação como exigido na Constituição do Estado de São Paulo. O Decreto feriu, ainda, os princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade, ao permitir que determinadas pessoas fossem contempladas com a outorga da

permissão de uso para construção e exploração de Quiosques, em área pública (comunicação pessoal Promotor Dr. Matheus Jacob Fialdini, Caraguatatuba, 24/11/2011).

Conforme o Promotor de Justiça de Caraguatatuba, Dr. Matheus Jacob Fialdini, o Tribunal de Justiça reconheceu nulas as autorizações de uso concedidas pela prefeitura porque não houve licitação, e, em face disso, a promotoria recomendou à Administração Municipal a não emissão de novas outorgas sem a autorização da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e sem licitação. As licenças concedidas pela prefeitura não teriam validade por se tratar de áreas pertencentes à União.

De acordo com a Secretaria de Assuntos Jurídicos de Caraguatatuba, esses quiosques estão em funcionamento nas praias há vários anos e as leis criadas no passado tinham objetivo de melhorar o serviço na cidade.

Apesar da cobrança feita pela SPU, as prefeituras dizem que durante todos esses anos de ocupação nas praias, o governo federal não tomou providências para evitar a instalação de quiosques ou de empreendimentos em faixa de Marinha (áreas pertencentes à União).

O Promotor Público Dr. Matheus Jacob Fialdini recomendou à administração municipal que anulasse todas as permissões de uso concedidas aos atuais proprietários dos quiosques, barracas, trailers e pontos comerciais localizados na faixa da praia, além de exigir a desocupação dos imóveis, construídos em faixa de praia.

De acordo com os jornais locais, a prefeitura informou que 90 pontos comerciais instalados em praias como Cocanha, Martim de Sá e Centro, algumas das mais procuradas pelos turistas, foram afetados.

A possibilidade de demolição preocupa as prefeituras do Litoral Norte devido ao risco de desemprego em grande escala.

Em entrevista para o Jornal ValeParaibano (28/01/2010), o superintendente interino da SPU Raphael Bischof declarou que a responsabilidade pelas demolições é das prefeituras, já que elas autorizaram a construção nestes locais:

[...] toda a postura de ocupação irregular foi tomada pelos municípios. Portanto eles não podem apontar que a fiscalização deveria ser feita pela SPU. Eles sabem que ali não poderia ter construção e agora é de responsabilidade deles a demolição também.

De acordo com o secretário de Assuntos Jurídicos de Caraguatatuba, Sidnei de Oliveira Andrade, a prefeitura acatou a recomendação que recebeu. De acordo com o secretário, os comerciantes já foram notificados do teor da decisão. Além disso, não serão expedidas novas autorizações.

De acordo com o presidente da Associação dos Quiosqueiros de Caraguatatuba, Renato Lambiase, que também é proprietário de quiosque na Praia de Massaguaçu, ao Jornal Valeparaibano (2010),

[...] a sociedade está descontente com essa recomendação do Ministério Público e nós estamos nos mobilizando para tentar reverter a situação. Somos uma entidade séria e ninguém fez nada na irregularidade. Vamos nos reunir com a prefeitura para que ela nos ajude nesta luta.

De acordo com a Secretaria de Assuntos Jurídicos de Caraguatatuba, os promotores do Ministério Público pediram ao prefeito Antônio Carlos da Silva que conseguisse junto aos comerciantes soluções para regularização dos quiosques, que posteriormente seriam debatidas junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

"Em princípio, queremos resolver a situação dos quiosques que têm mais de 15 anos de funcionamento e cumpriram todas as regras estipuladas pelo município, preservando seus direitos de permissionários", afirmou o responsável, Sidnei de Oliveira Andrade.

Pelo critério da prefeitura, irregulares são os quiosques instalados há menos de 15 anos. Entretanto, segundo representantes da SPU, em Caraguatatuba não se identificou nenhum quiosque que tivesse inscrito no órgão. A orientação da SPU é levar os estabelecimentos para o calçadão, saindo da faixa de praia. Também foi sugerido pelos representantes da SPU que poderia ser feita inscrição direta do proprietário com a União, cessão de área por intermédio da prefeitura, fechando contratos com o município, e cessão direta com o dono do quiosque com licitação, porém o ideal seria a SPU fazer contrato com o Município.

Para o procurador jurídico da prefeitura de Caraguatatuba, Cassiano Ricardo Silva de Oliveira, deve haver uma situação de transição para os donos dos quiosques já instalados, "é importante um acordo para a regularização da ação e não a propositura de uma ação judicial".

O prefeito Antonio Carlos Silva também sugeriu um TAC (Termo de Ajuste de Conduta) para que ele possa ter respaldo para tirar os quiosques irregulares e estudar juridicamente a

situação, “há pessoas que possuem quiosques na praia há cerca de 20 ou 30 anos, não se sabe como indenizá-los”.

Para o Ministério Público é preciso regularizar a instalação dos quiosques primeiro. O dono do quiosque que o ocupa a área há 20 anos poderá entrar na Justiça, mas o atual terá que se adequar ao novo modelo de ocupação. Do ponto de vista do órgão é imprescindível regularizar toda orla do município, a começar pela imediata demolição dos quiosques e demais ocupações que estão irregulares, segundo critérios da própria prefeitura. Depois que a Prefeitura identificar as situações irregulares (tomando as devidas providências para desocupação de área federal), o segundo passo é fazer um projeto, definindo precisamente a área, a estrutura mínima dos quiosques, uso de cadeiras na praia entre outras coisas, e por fim, será analisada a situação dos atuais ocupantes e necessidades de licitação.

De acordo com o presidente da Associação de Quiosques de Caraguatatuba (AQC), Renato Lambiasi, ainda não é possível saber quantos comércios serão demolidos por não estarem adequados à lei.

Como forma de minimizar os problemas na região, a Câmara de Caraguatatuba aprovou o projeto de lei do presidente do legislativo, Vereador Omar Kazon, que declara de interesse turístico e social os quiosques existentes na orla marítima do município. De acordo com o projeto de lei, todos os quiosques situados entre os rios Tabatinga e Juqueriquerê, construídos na orla costeira há mais de 15 anos serão considerados de Relevante Interesse Turístico e Social para o município (ANEXO 2).

O projeto de lei tem por objetivo deixar “*intactos*” os quiosques, barracas, trailers e pontos comerciais situados na orla marítima de Caraguatatuba, que foram erguidos com base no Decreto Municipal de 1992 derrubado pelo Tribunal de Justiça.

Segundo o Jornal O Vale (13/05/2010), as prefeituras começaram a definir medidas para regularizar o uso da areia com a expectativa de normalizar. As principais medidas foram a ampliação da fiscalização dos quiosques, para que não haja abuso da ocupação da areia por cadeiras e mesas, e o mapeamento do comércio de praia para encontrar alternativas para a regularização.

Para tentar resolver a situação, uma das soluções possíveis é a de que a prefeitura municipal ingresse no Projeto Orla, da SPU, para regularizar à orla do município à lei costeira.

Porém, de acordo com o superintendente substituto da SPU em São Paulo, Raphael Bischof, desde o início das discussões referentes ao Projeto Orla, pouco foi feito pelos municípios para a regulamentação. “As ocupações são irregulares por se tratar de faixa de areia, portanto área da União, e esse problema deve ser discutido”, explica o superintendente sobre o projeto. O Projeto Orla tem uma especificidade para cada cidade, é preciso verificar a situação de Caraguatatuba.

Projeto ORLA

O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla) está inserido no Plano de Ação Federal da Zona Costeira, instrumento previsto no Decreto nº 5.300/2004 e dispõem sobre o planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação (POLETTE; LINS-DE-BARROS, 2012).

O Projeto Orla é uma ação conjunta entre o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio de sua Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (SMCQ), e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no âmbito da sua Secretaria do Patrimônio da União (SPU/MPOG). Suas ações buscam o ordenamento dos espaços litorâneos sob domínio da União, aproximando as políticas ambiental e patrimonial, com ampla articulação entre as três esferas de governo e a sociedade. Os seus objetivos estão baseados em algumas diretrizes como: fortalecimento da capacidade de atuação e articulação de diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla, aperfeiçoando o arcabouço normativo para o ordenamento de uso e ocupação desse espaço; desenvolvimento de mecanismos de participação e controle social para sua gestão integrada; e valorização de ações inovadoras de gestão voltadas ao uso sustentável dos recursos naturais e da ocupação dos espaços litorâneos (PROJETO ORLA, 2002; 2004; 2006).

O Projeto Orla procura responder a uma série de desafios como reflexo da fragilidade dos ecossistemas da orla, do crescimento do uso e ocupação de forma desordenada e irregular, do aumento dos processos erosivos e de fontes contaminantes. Além disto, o estabelecimento de critérios para destinação de usos de bens da União, visando o uso adequado de áreas públicas, a existência de espaços estratégicos (como portos, áreas militares) e de recursos naturais protegidos também se configuram em desafios para gestão da orla brasileira.

Com base nos principais instrumentos estabelecidos pela lei n.º 7.661/1988 (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro), o projeto apresenta, entre seus objetivos, o fortalecimento da articulação dos atores do setor público e aperfeiçoamento de normas existentes para o ordenamento de usos e ocupação desse espaço. Prioriza o estímulo de ações e esforços para a mobilização social, que levam ao desenvolvimento sustentável na orla. Este projeto prevê o ordenamento da faixa marítima de 50 metros em áreas com urbanização consolidada, e 200 metros para as demais áreas, observando-se as peculiaridades de cada local, podendo exigir o aumento ou o recuo da largura dessa faixa para a gestão sustentável da orla (PROJETO ORLA, 2006).

A coordenadora de Gestão Patrimonial da SPU, Thais Lopes, afirmou que o Projeto Orla é o primeiro passo para regularizar os quiosques passíveis de regularização. Se tudo correr bem, existe até mesmo a possibilidade de a SPU estabelecer um convênio entre o governo federal e o município permitindo que prefeitura faça a administração dos terrenos de marinha.

Quiosques na Praia da Cocanha

Os donos dos quiosques da Praia da Cocanha entraram na justiça com um pedido de reintegração de posse da área de marinha ocupada pelos quiosques. Segundo Renato Lambiasi (comunicação pessoal), os quiosques da Praia da Cocanha estão todos em processo de regularização, pois lá se encontram instalados há mais de 16 anos.

Segundo Shirazawa-Freitas (2007), em entrevista com os donos dos quiosques, a pesquisadora pôde observar que, em sua grande maioria, estes não são da Praia da Cocanha. Portanto, apesar de gerarem emprego, não são os moradores locais os beneficiários por essa política pública.

A política pública possui impactos positivos para a região já que possibilita a geração de emprego e renda. Por outro lado, a política privilegiou moradores de outras regiões e causou danos ambientais. Portanto, a política beneficiou alguns, mas prejudicou a todos, pois foi degradado um bem coletivo.

O que nota-se na área de estudo é que, uma das medidas adotada para tentar regular a atividade local, é a delimitação da área que pode ser ocupada pelos quiosques.

De acordo com os donos de quiosques na região, a Secretaria de Urbanismo determinou a área em que podem ser colocadas mesas e cadeiras. Por meio do ofício 0194/10, ficou delimitada a área, após a varanda do quiosque, de 5 metros laterais e 15 metros de frente (Figura 15).

Segundo Mario Brito, coordenador da fiscalização da prefeitura, disse que foi criado um “quadrado virtual” que pode ser ocupado pelos quiosques, “cada quiosque pode colocar mesas em um espaço de 15 metros na frente e 5 metros de cada lado. Fora isso, deve deixar para o banhista”, afirmou (comunicação pessoal).

Porém, os quiosques que estão perto do rio não possuem 15 metros de frente devido ao curso do rio que, quando volta ao seu percurso natural, erode a linha de costa como foi citado anteriormente.

Além disso, os entrevistados relataram que alguns dos quiosques que ficam mais distantes do rio não respeitam a região delimitada, colocando mais mesas e cadeiras por desejarem se beneficiar do turismo a qualquer custo (aumentar o lucro), não havendo fiscalização efetiva por parte da prefeitura. O que foi observado corrobora com o que foi discutido por Shirazawa-Freitas (2009).

Observou-se, também, que ainda há distanciamento entre os tomadores de decisões e os atores da região, pois, segundo os entrevistados, os gestores não estão colaborando com a resolução e/ou minimização dos problemas. Portanto, encontramos, mais uma vez, o descaso por parte dos tomadores de decisão e a falta de participação dos atores locais atingidos diretamente pela política implementada.

(a)

(b)

(c)

(d)

Figura 15: Delimitação feita pelos donos dos quiosques (a) e (b) da região onde os quiosques podem colocar cadeiras e mesas. Quiosques que não respeitam a delimitação (c) e esquema com base no ofício 0194/10 (d) (Fonte: Shirazawa-Freitas, Figuras (a) e (b) 26/01/2011; Figura (c) 28/02/2012).

6.1.3.2 Casas construídas na faixa de areia:

Outro problema de ocupação da região é a construção de casas de alto padrão na faixa de areia. De acordo com o Ministério Público de Caraguatatuba, algumas casas não possuem autorização para a construção. Além disso, vegetação de morro também foi suprimida para a construção de casas (Figura 16 e 17). Em sua maioria, as casas construídas na região são casas de veraneio.

Mais uma vez nota-se a falta de planejamento e fiscalização por parte dos órgãos responsáveis.

Para Borelli (2006), atualmente a praia é considerada um espaço privado do turismo de elite devido às leis do mercado com suas formas próprias de organização social, apesar de a praia ser um espaço público, transformou-se, pelas leis naturais do mercado com suas formas próprias de organização social. Essa realidade exclui a população tradicional.

No Litoral Norte paulista, há o predomínio do turismo sedentário, aumentando o número de segundas residências, refletindo uma urbanização pautada no mecanismo de especulação imobiliária que gerou um baixo volume de recursos para a comunidade local e a degradação de extensas áreas e ecossistemas naturais decorrente da construção civil. A ocupação desses espaços demanda a atenção do poder público, que, por meio de uma atuação planejada, deve criar mecanismos de intervenção sobre os espaços litorâneos (BORELLI, 2006).

De acordo com Borelli (2006), a paisagem do Litoral Norte, caracterizada por grande diversidade biológica e recursos naturais de extrema beleza, faz da região um pólo da atividade turística. A propagação de casas de veraneio e condomínios destinados às camadas de alta renda cria uma demanda de serviços que atrai migrantes de outros estados brasileiros.

A atividade de veraneio tem um caráter impactante em termos ambientais, referindo-se ao uso e a ocupação do solo urbano. Porém, também há um caráter impactante em termos sociais, já que esta atividade desorganiza em muito a sociabilidade do local onde se instala, estabelecendo um mercado de terras ávido e sempre em ascensão gerando uma tensão fundiária forte e conflitiva (MORAES, 2007). Assim a complexidade das interações econômicas, sociais, urbanas e demográficas deixou profundos problemas e conflitos no território costeiro (POLETTE; LINS-DE-BARROS, 2012).

Abaixo, algumas fotos que mostram essas construções:

Figura 16: Fotos das construções irregulares, figura (a) e (b) de 2003, figura (c) e (d) de 2010 (Fonte: Figuras (a) e (b): DigitalGlobe, 2012; Figuras (c) e (d): GeoEye, 2012).

Figura 17: Fotos de casas construídas no morro e na faixa de areia (Fonte: Shirazawa-Freitas, Figuras (a) e (d) 28/01/2010; Figuras (b) e (c) 28/02/2012).

Após consulta no Ministério Público de Caraguatatuba, observou-se que essas construções foram liberadas e não há, até o presente momento, nenhum processo contra os donos das casas ou contra a prefeitura que permitiu a obra.

Observa-se, portanto, que na Praia da Cocanha, a política de ocupação gerou impactos positivos já que possibilitou o aumento de empregos na área. Porém, da forma em que foi implementada, sem autorização e em locais proibidos, resultou em grandes impactos negativos, com uma grande perda ambiental.

A decisão de implementar os quiosques e a construção de casas de alto padrão, não foi adotada em conjunto com a comunidade que teve seu ambiente alterado. Essas políticas favoreceram apenas uma parcela de pessoas que não são da região.

Portanto essa política não foi pertinente. Para satisfazer a vontade de poucos, a população acabou perdendo seu espaço natural, e a região perdeu suas características iniciais. A política pública beneficiou atores com poder aquisitivo elevado e marginalizou a comunidade local, que deveria ser a principal beneficiada.

De acordo com Polette e Lins-de-Barros (2012), as terras urbanas, como produtos de processos sociais geradores de valores econômicos, são elementos de intensas disputas travadas entre diferentes grupos de interesses, com maior ou menor poder político e econômico. Em geral, os grupos mais poderosos acessam as terras mais valorizadas, melhor localizadas do ponto de vista do acesso às oportunidades locais de desenvolvimento social, econômico e humano, com maior concentração de investimentos públicos e privados.

6.2 Realidade atual da Praia da Cocanha

O que observa-se na Praia da Cocanha é que a população local não participou efetivamente e ativamente das políticas públicas implementadas na região. O que resulta em pouca efetividade das ações do poder público.

As políticas, apesar de impactos positivos como a geração de empregos e renda para a comunidade, foram mal planejadas e implementadas, ocasionando problemas para a comunidade e degradação ambiental.

Além disso, observa-se que ainda hoje, os atores locais não participam das decisões na região.

À luz da Sociologia da Tradução, observamos que não houve a formação de uma rede sociotécnica para a definição de ações prioritárias na região. Além disso, não houve a tradução das políticas públicas e nem dos diferentes interesses dos atores sociais presentes na Praia da Cocanha.

Não é possível que os gestores alcancem a Gestão da Zona Costeira na região se a população local (atores extremamente importantes) não fizer parte da discussão. É preciso que haja simetria entre os atores, todos são importantes no processo de implementação e manutenção do GCI.

A busca pelo consenso e dinamismo político, remete-nos a uma nova forma de gerenciar, a gestão participativa. Porém, essa nova forma de administrar encontra-se ainda em estágio inicial. Urge uma nova consciência, capaz de gerar conhecimentos e técnicas favoráveis à interação comunidade com os tomadores de decisão (MARRONI; ASMUS, 2005).

Atualmente, no momento em que a consciência de que nossas possibilidades de reprodução da vida material encontram-se atreladas a limites ecossistêmicos, a busca de sustentabilidade por meio de alternativas políticas que considerem a importância da participação local se transforma em uma meta com crescente força (FERREIRA, 1998).

Para Lenzi (2009), a democracia, em seu sentido mais geral, implica em um processo no qual uma coletividade discute e decide sobre princípios e procedimentos destinados a governar a sua vida comum. Ela nos remete a um tipo de organização política em que essa coletividade busca um consenso sobre políticas e formas de ação, para atingir as metas escolhidas coletivamente. Nessa concepção de democracia, todos os atores devem ser considerados como igualmente capazes de propor e questionar argumentos, como preconiza a Sociologia da Tradução.

Segundo Marroni e Asmus (2005), “a cidadania é o juiz que avalia, no presente, o impacto da gestão pública”.

De acordo com Ferreira (1998), o desenvolvimento local só pode ser alcançado com democracia participativa, que garanta a gestão autônoma da sociedade. Dessa maneira, é preciso que ocorram mudanças na gestão pública, essenciais para que a incorporação da questão ambiental pelas políticas públicas ocorra com sucesso, como a redefinição da relação Estado – Sociedade civil, por meio da qual a esfera de atuação política possa ser ampliada graças ao reconhecimento de que a legitimidade de inúmeras medidas governamentais depende do sentimento de que sua concepção, implementação e gerenciamento são resultado do envolvimento ativo da população.

Assim, a capacidade da população de advogar por seus interesses é ingrediente chave ao processo de efetividade de políticas públicas para o desenvolvimento (ARRETCHE, 1998).

Segundo Tavares (2005), a participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas é fundamental para a efetividade e democratização do poder local.

Para Fagundes e Moura (2009), em geral, a participação da população restringe-se apenas ao período eleitoral quando se elege as propostas políticas, porém, essa participação não ocorre efetivamente na avaliação e na implantação e implementação na realidade. O que encontramos são avaliações que interessam aos governos e agências financeiras internacionais para continuar legitimando seus poderes econômicos.

Ainda segundo os autores (op. cit.), essas avaliações ocorrerem de uma maneira fragmentada e ainda revelam fragilidades em relação às avaliações do impacto e mudanças que estão ocorrendo na realidade. Portanto, é fundamental que os processos de avaliação levem em consideração a realidade do público-alvo em relação às políticas públicas.

Segundo Scardua e Bursztyn (2003), a questão ambiental é interdisciplinar, o que a torna fórum de debate e participação de várias organizações representativas e participativas da sociedade civil. Porém, é preciso rever os métodos de participação e representação popular. O descompasso na implementação da gestão ambiental tem gerado passivos ambientais e, até o presente momento, não se tem uma magnitude ou amplitude de seu custo e significado para a sociedade. Alguns fatores têm contribuído para que não ocorra a descentralização das políticas e instrumentos ambientais para o nível local, como: falta de técnicos nos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente; falta de capacitação e treinamento; instituições despreparadas para assumir atividades ambientais; carência de recursos financeiros e de infra-estrutura; ausência de instrumentos de gestão ambiental ou instrumentos ultrapassados, dentre outros.

De acordo com Scardua e Bursztyn (2003), esses fatores também estão dificultando a institucionalização da gestão ambiental nos municípios. Os obstáculos existentes para a descentralização da gestão ambiental encontram-se muito mais ligados à cultura dos órgãos centrais, que possuem uma visão centralizadora da forma de atuação, do que ao interesse ou não de assumir essa atribuição, além da ausência ou insuficiência de capacidades institucionais, infraestruturais e participação social nos municípios.

A busca por novas formas de governabilidade democrática passa pelo poder local e pela ampliação da esfera pública, pois, para tornar as relações entre os diferentes atores mais visíveis e permitir que estes se relacionem mais intensamente, é preciso uma ação no âmbito local articulada às questões políticas do Estado-Nação (LOUREIRO, 2004).

Ainda se verifica escassa participação dos cidadãos na efetiva proteção dos bens ambientais, tanto no processo de elaboração das normas ambientais, quanto na execução das políticas ambientais ou no controle e fiscalização dos atos do poder público e da sociedade em geral. Essa pouca participação do cidadão não ocorre devido a possível ausência de instrumentos legais capazes de lhe conferir poder de participação, pois existem diversos instrumentos permitindo a participação na gestão ambiental, expressamente previstos na legislação, tais como: a elaboração de projeto de lei, a audiência pública, a representação aos órgãos competentes, entre outros (VASCONCELOS, 2008).

É fundamental considerar os espaços públicos, possíveis de serem instituídos no contexto da política ambiental, como excelentes oportunidades de articulação política e ação educativa, por meio dos quais se pode gerir conflitos, estabelecer negociações, questionar a realidade, encontrando coletivamente as melhores alternativas para cada situação concreta (Loureiro, 2004).

O que encontramos na Praia da Cocanha e em toda a zona costeira do município de Caraguatatuba é pouca participação da sociedade nas ações do gerenciamento costeiro integrado, ainda que essa seja uma característica essencial para o sucesso das ações propostas pelos planos integrados de gestão. Essa fragilidade ocorre pelas dificuldades no estabelecimento de representações legítimas nos fóruns estabelecidos para tratar das questões costeiras, principalmente no âmbito local, além da dificuldade em compor fóruns adequados e mantê-los funcionando. Além disto, detecta-se a falta de organização e preparo de muitos segmentos sociais para participar do processo de gestão ambiental com envolvimento da comunidade (ASMUS *et al.*, 2006).

O atual modelo representativo afasta-se dos propósitos originários do sistema democrático, fazendo com que as preocupações da democracia no mundo atual vinculem-se a um momento histórico de crise perceptível na fragmentação das relações, permitindo que os representantes atuem de forma desconectada e distante das intenções, desejos e necessidades de seus representados. Dessa forma, os vínculos entre os representantes e os representados acabaram por ser frágeis e incoerentes, diante de uma estrutura que não se encontra facilmente aberta à participação (ROESLER; CENCI, 2010).

Outro fator importante a ressaltar é que a preservação ambiental só ocorrerá quando houver fiscalização na região, não permitindo que algumas pessoas construam em locais proibidos e não sofram nenhuma punição.

Segundo Lenzi (2009), os recursos comuns representam recursos que são acessíveis a todos os membros de uma determinada comunidade política. São recursos que estão, ou deveriam estar, disponíveis a todos os atores de uma coletividade e que, por essa mesma razão, não estabelecem restrições para o seu uso.

O uso de bens ambientais não cria efeitos privados e individuais, mas produz efeitos negativos que recaem sobre terceiros, que, na maioria dos casos, não tomaram as decisões que originaram essas consequências (LENZI, 2009).

Segundo Agra Filho (2008), a problemática ambiental é resultado dos usos conflitantes gerados tanto pelas diversas demandas da sociedade em relação a um determinado recurso ou sistema ambiental quanto pelas próprias alterações das condições ambientais.

Para Ferreira (1998), o Estado deve permanecer como elemento central para que seja possível a institucionalização das questões ambientais e para que formulação, implementação e gerenciamento de políticas de sustentabilidade ocorram com sucesso.

Ferreira (1998) defende que as políticas públicas, enquanto expressão do Estado em ação são o resultado da interação entre os atores coletivos e individuais, que se relacionam de maneira estratégica para fazerem valer e articular seus diferentes interesses.

Os colegiados são reconhecidos como uma instância importante e adequada para se construir resolução de conflitos. Portanto, espera-se que forneçam as informações necessárias à identificação dos pontos conflitantes e que ofereçam condições de discussão, para que se consiga a superação desses conflitos por meio de um processo de negociação que leve à construção de um consenso. Porém, a participação governamental, eventualmente, identifica medidas que minimizem as preocupações ambientalistas. Raros são os casos em que o governo, acompanhando a percepção da sociedade civil, recomenda e garante a revisão de projetos em termos estruturais ou de localização (AGRA FILHO, 2008).

Quando se faz análises ambientais, é preciso a compreensão de que o ambiente é resultado da utilização da natureza e das estruturas construídas por uma sociedade (ROESLER; CENCI, 2010).

É necessário que a comunidade seja fortalecida para assumir seu legítimo papel no processo do gerenciamento costeiro. Por isso, é importante que ela participe das definições das demandas de desenvolvimento e também tenha uma linha de conexão com os órgãos de gestão que não apenas garantam o reconhecimento e utilidade de seu conhecimento não-formal sobre o

ambiente onde habita, mas que também a conduza a um processo de participação na direção da cogestão (MARRONI; ASMUS, 2005).

Os atuais mecanismos de negociação ambiental são ainda incapazes de garantir uma abordagem “*sistêmica*” dos problemas ambientais, que supere a natureza pontual e corretiva das políticas públicas tradicionais e um estilo de resolução consensual dos conflitos ambientais, condições necessárias ao tratamento “adequado” da questão ambiental (ALONSO; COSTA, 2000).

De acordo com Marroni e Asmus (2005), a projeção do crescimento futuro da população costeira indica que haverá um processo contínuo de degradação. É necessária, portanto, a gerência destes recursos focalizando a educação da comunidade. Igual importância deve ter o planejamento e gerenciamento destas áreas, reunindo os três níveis de governo: federal, estadual e municipal. É preciso que haja consonância na ação desses poderes para evitar a fragmentação de políticas específicas.

Uma importante ferramenta para aumentar e melhorar a participação da população é o conhecimento científico. Este pode ajudar a comunidade local a conhecer melhor sua realidade e as ações que são tomadas em sua região. Além disso, o conhecimento científico pode fundamentar decisões mais condizentes com a realidade local por parte dos tomadores de decisões.

“Um dos papéis da ciência é oferecer informações para permitir uma melhor formulação e seleção das políticas de meio ambiente e desenvolvimento no processo de tomada de decisão” (CNUMAD, 1992).

O objetivo da ciência é incentivar o processo de resolução social de problemas ambientais reconhecendo a complexidade e as incertezas associadas a esses problemas. Essa ciência considera a participação e a aprendizagem mútua entre os distintos atores envolvidos, incorporando a participação dos diferentes atores sociais relevantes como necessário para ampliar a compreensão dos problemas e permitir meios para implementação de soluções mais adequadas (FREITAS, 2004).

6.2.1 Legislação com incidência sobre a região de estudo

Durante o processo de ocupação da Praia da Cocanha e implementação das políticas públicas analisadas anteriormente, outras políticas estaduais e municipais foram surgindo. Estas, se bem implementadas, poderiam ter influenciado positivamente a construção sócio-espacial da área de estudo.

Em 1998, é criado o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro pela Lei nº 10.019 de 3 de Julho de 1998. O Plano divide a Zona Costeira nos seguintes setores: I - Litoral Norte; II - Baixada Santista; III - Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape--Cananéia; IV - Vale do Ribeira. O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro tem por objetivo geral disciplinar e racionalizar a utilização dos recursos naturais da Zona Costeira, por meio de instrumentos próprios, visando a melhoria da qualidade de vida das populações locais e a proteção dos ecossistemas costeiros, em condições que assegurem a qualidade ambiental.

Em 2001 foi promulgado o Estatuto da Cidade, pela Lei Federal nº 10.257 de 10 de Julho de 2001. Esta Lei estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Em 2004, pelo Decreto Estadual nº 49.215 de Dezembro de 2004, surge o Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte de São Paulo (ZEE Litoral Norte). Esse decreto dispõe sobre o Zoneamento Ecológico Econômico do Setor do Litoral Norte, prevê usos e atividades para as diferentes zonas, estabelece diretrizes, metas ambientais e sócio-econômicas e dá outras providências. Segundo essa legislação, a Praia da Cocanha está classificada como:

- Zona Terrestre Z3 e Z4:

- ✓ Usos Permitidos: preservação e conservação; pesquisa científica; manejo auto-sustentado e sustentado; ecoturismo; pesca artesanal; ocupação humana de forma a manter as características da zona; assentamentos urbanos descontínuos com restrições.
- ✓ Características para enquadramento: áreas contínuas com atividades agropecuárias e assentamentos rurais, cujos ecossistemas primitivos foram alterados em até 50%;

cobertura vegetal alterada ou suprimida até 70% da área; assentamentos dispersos com uso urbano, e infra-estrutura incompleta.

- ✓ Diretrizes de Gestão: manter a qualidade do ambiente, promovendo o desenvolvimento urbano de forma planejada; priorizar a regularização e a ocupação das áreas urbanizadas; estimular, através dos instrumentos jurídicos disponíveis, a ocupação dos vazios urbanos; promover a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social.
- ✓ Metas: Os Planos e Programas objetivarão a conservação ou recuperação de no mínimo 50% (cinquenta) da zona com cobertura vegetal nativa, através da formação de corredores entre remanescentes de vegetação; conservação ou recuperação de no mínimo 40% (quarenta) da zona com áreas verdes, incluindo nesse percentual, as Áreas de Preservação Permanente e as áreas verdes públicas; atendimento de 100% das economias residenciais quanto ao abastecimento de água; atendimento de 100% das economias residenciais quanto à coleta e tratamento dos esgotos sanitários; atendimento de 100% da zona quanto à coleta e disposição adequada de resíduos sólidos; implementação de programas de coleta seletiva dos resíduos sólidos em 100% da zona. O que encontramos na Praia da Cocanha não é compatível com o que encontramos na legislação, pois o que observamos na região é a ocupação humana de forma não planejada sem a preocupação com o manejo da área e com a qualidade ambiental. Portanto, a legislação não está sendo efetiva na região, não há ações concretas que permitiram que houvesse o usufruto da área sem o prejuízo do meio ambiente.

- Zona Marinha Faixa Entre-maré Z2M e Faixa Marítima Especial Z2ME:

- ✓ Usos e atividades: pesquisa científica e educação ambiental relacionadas à conservação da biodiversidade; manejo auto – sustentado e sustentável de recursos marinhos (Plano de Manejo); pesca artesanal, exceto arrasto; ecoturismo; aquicultura de baixo impacto; pesca artesanal e amadora; estruturas náuticas Classe I, e II.
- ✓ Característica para enquadramento: estrutura abiótica alterada por atividades antrópicas; comunidade biológica em bom estado, mas com perturbações estruturais e funcionais

localizadas; existência de atividades de aquíicultura de baixo impacto ambiental; ocorrência de atividades de recreação de contato primário.

- ✓ Diretrizes de Gestão: manter e garantir a funcionalidade dos ecossistemas visando assegurar a conservação da diversidade biológica, do patrimônio histórico, paisagístico, cultural e arqueológico; promover a manutenção e melhoria da qualidade das águas costeiras.

Os usos feitos na Praia da Cocanha estão de acordo com as características da sua classificação. Porém, é importante ressaltar que não existem ações concretas na área, que estão apontadas nas diretrizes de gestão, pois não são observadas ações locais voltadas para o manejo dos ecossistemas objetivando assegurar a conservação da diversidade biológica, do patrimônio histórico, paisagístico e cultural. Isso acaba resultando no agravamento dos problemas enfrentados pela população local (SHIRAZAWA-FREITAS, 2009).

No ZEE Litoral Norte observamos que as atividades existentes na região estão enquadradas de acordo com a classificação da Praia da Cocanha, porém é possível verificar que a realidade local está longe de ser o que preconiza as metas e diretrizes de gestão costeira da região.

O ZEE constitui a principal ferramenta de ordenamento territorial, estabelecendo normas disciplinadoras para a ocupação do solo e o uso dos recursos naturais que compõem os ecossistemas costeiros e indicando também as atividades econômicas mais adequadas para cada zona. Nos termos contidos no artigo 2º, item III, sua gestão deve ocorrer de “forma integrada e participativa, visando a melhoria da qualidade de vida das populações locais, fixas e flutuantes, objetivando o desenvolvimento sustentado da região” (BORELLI, 2006).

Segundo Borelli (2006), o zoneamento poderá organizar o desenvolvimento futuro do Litoral Norte, mas a ausência de planejamento já deixou consequências irreversíveis. Como o zoneamento não é retroativo, o intuito é congelar a ocupação nas áreas já irregulares, evitando novas construções e efetivando a progressiva regularização.

Durante as reuniões sobre o zoneamento, enfatizaram-se o processo de ocupação do Litoral Norte, caracterizado por condomínios de alto padrão com baixa densidade demográfica, e as atividades turísticas presentes, desde pousadas, complexos hoteleiros e grandes estruturas de apoio à navegação até as trilhas em Unidades de Conservação (BORELLI, 2006).

Em 2007, surge o Plano Diretor do Município da Estância Balneária de Caraguatatuba. Esta lei é um instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano, determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam no Município. O Plano Diretor (PD) é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

Dentro do PD do Município de Caraguatatuba observamos que há um grande incentivo ao turismo com a criação de pontos de atração, com a implantação de equipamentos de turismo; sustentar fluxos turísticos elevados e constantes; consolidar a posição do Município como principal pólo de eventos do Litoral Norte Paulista; aumentar e manter o índice de permanência do turista no Município.

Além disso, alguns pontos importantes dentro das ações previstas no PD são:

- ✓ ordenar e espacializar os centros comerciais de alto impacto no Município de acordo com zoneamento impedindo conflitos com outras categorias de uso;
- ✓ estabelecer parceria entre os setores público e privado, visando ao desenvolvimento do turismo no Município, mediante ações descentralizadoras, prestigiando todas as suas regiões;
- ✓ proteger e recuperar o meio ambiente natural, urbano e cultural e
- ✓ conscientizar a população da importância da preservação ambiental, assim como a utilização sustentável de seus recursos, a fim de manter um ambiente equilibrado e saudável; entre outros.

Portanto, nota-se que PD prevê o incentivo ao turismo, porém, sem que ocorram conflitos entre atividades e sem que o meio ambiente seja degradado. Porém, na prática o que encontramos é a liberação das atividades, sem controle nem planejamento que muitas vezes é disfarçado como “*incentivo*” já que um dos objetivos do PD é “*manter o fluxo turístico elevado e constante*”, as atividades acabam entrando em conflito, como é observado na Praia da Cocanha, onde as atividades apareceram na região sem que houvesse um planejamento adequado e sem que os atores se dialogassem e entendessem, resultando em divergências. Além disso, o aumento do turismo na região resultou, também, em um grande número de casas de veraneio construídas na área, incluindo áreas proibidas, como discutido anteriormente.

Não há ações concretas, que são previstas na legislação, para ordenar e espacializar os centros comerciais, impedindo conflitos com outras categorias de uso. Além disso, as diretrizes propostas para que as atividades ligadas ao turismo não degradem completamente o meio ambiente não são aplicadas especificamente na Praia da Cocanha.

Ademais, observamos que o meio ambiente é negligenciado devido, também, a falta de fiscalização e de ações concretas para o manejo da região.

O Plano Diretor é um instrumento municipal importante para implantação do zoneamento, alinhado às diretrizes propostas no Plano de Gerenciamento Costeiro. Muitas cidades, porém, ainda não têm esse mecanismo bem definido, tampouco estrutura de controle suficiente para fiscalizar a devida aplicação das normas estabelecidas (BORELLI, 2006).

Atualmente está em processo de aprovação o novo Plano Diretor de Caraguatatuba. Entretanto, esse novo Plano Diretor já está causando problemas na região.

De acordo com o Jornal O Estado de S. Paulo (03/11/2011), a Câmara de Caraguatatuba aprovou a construção de prédios de até 18 andares no novo Plano Diretor. A lei atual permite apenas a metade disso. De acordo com a proposta aprovada pelos vereadores, a orla marítima permanecerá com prédios de até nove andares (27 metros), mas a verticalização será permitida em locais mais afastados da faixa de marinha, próximos à Serra do Mar, onde há áreas de preservação ambiental.

O processo de verticalização já enfrenta duas ações na Justiça. Uma delas do Ministério Público, que diz ter detectado falhas e irregularidades no projeto. Assim que a propositura se transformar em lei, a Promotoria de Urbanismo e Meio Ambiente de Caraguatatuba vai propor à Procuradoria Geral de Justiça uma Ação Direta de Inconstitucionalidade para barrar a verticalização.

Outro problema envolvendo o novo Plano Diretor é a falta de participação da população local. Segundo o promotor Fernando Henrique de Freitas Simões, em entrevista ao jornal Estadão, "embora a prefeitura tenha realizado audiências públicas, grande parte da população não foi ouvida, já que as reuniões foram realizadas no centro da cidade, enquanto as pessoas diretamente afetadas moram em bairros afastados". Ainda segundo o promotor, entre as diversas irregularidades do Plano Diretor, a verticalização "é a mais danosa", pois causará "danos urbanísticos e ambientais" e usará áreas de preservação ambiental para a expansão demográfica.

Observa-se que as políticas públicas levantadas acabam não incidindo positivamente sobre o território devido à inépcia do poder público em fazer cumprir as determinações. São políticas mais abrangentes, não diretamente direcionadas para a realidade da Praia da Cocanha, diminuindo a eficácia dessas políticas em ordenarem o crescimento da região já que não são levadas em conta a realidade ambiental e da população local (SHIRAZAWA-FREITAS, 2009).

7. CONCLUSÕES

A gestão costeira pode ser entendida como o espaço territorial a ser usado para que possamos, enquanto cidadãos, governar democraticamente a proteção do ambiente. Para ser legitimamente democrático, este espaço deve ser participativo.

O presente trabalho buscou fazer uma avaliação de como as políticas públicas influenciam na formação socioespacial da Praia da Cocanha. Esse é um diagnóstico que deve ser utilizado pelos diferentes atores locais para balizar suas decisões e ações.

Espera-se que esta pesquisa promova a discussão em torno de seu tema e que suas contribuições sejam validadas para o trabalho de diferentes atores sociais, como tomadores de decisão e usuários de praias como a da Praia da Cocanha, uma vez que os resultados encontrados possuem potencial de contribuir para o direcionamento de esforços para a gestão da zona costeira.

Os objetivos específicos serão retomados, e as conclusões apresentadas com base nos resultados discutidos:

- ✓ **Avaliar, diante do histórico local, como são implementadas as políticas públicas.**

As políticas públicas locais estão sendo geridas sem a devida consulta à comunidade local e sem a participação desta. A população local não participa das tomadas de decisão, quer seja por falta de interesse, quer seja pela falta de abertura por parte dos gestores.

As ações são implementadas na região sem a devida tradução de interesses e realidades dos atores locais, resultando no quadro de conflitos e problemas identificados para a região.

- ✓ **Avaliar as políticas públicas incidentes na Praia da Cocanha, identificando possíveis inadequações da ação do poder público com a realidade local construída.**

Apesar da Praia da Cocanha ser importante para o município de Caraguatatuba, observamos descaso por parte dos tomadores de decisão, criando insegurança para quem trabalha na região.

As políticas públicas locais foram implementadas com objetivo de atender interesses de alguns atores e não da comunidade. Há um empoderamento assimétrico, onde alguns possuem mais poderes que outros. Como resultado, as políticas acabam prejudicando a comunidade como um todo.

Para agravar os problemas das políticas públicas com incidência sobre a Praia da Cocanha, tem-se a falta de memória institucional. Não é possível planejar o desenvolvimento local sem que se promovam políticas públicas adequadamente documentadas, ademais de consensadas.

A realidade local da Praia da Cocanha é a de uma *desordem construída*, reflexo do que ocorre não somente na zona costeira do município de Caraguatatuba, mas em muitos outros do País. A falta de um planejamento adequado prejudica a população e leva ao comprometimento do meio ambiente.

8. BIBLIOGRAFIA

- Adams, C. 2000. As Populações Caiçaras e o Mito do Bom Selvagem: a Necessidade de uma nova Abordagem Interdisciplinar. Tese de Doutorado do Departamento de Ecologia da Universidade de São Paulo, São Paulo. 182p.
- Agenda 21 do Litoral Norte do Estado de São Paulo. 2007. Diagnóstico do Litoral Norte do Estado de São Paulo. São Paulo. 97 p.
- Agra Filho, S. S. 2008. Conflitos Ambientais e os Instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. *In: eGesta - Revista Eletrônica de Gestão de Negócios*, vol. 4, nº 2, abr.-jun./2008, p. 127-140.
- Ala-Harja, M. e Helgason, S. 2000. Em direção às melhores práticas de avaliação. *In: Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.
- Almeida, T. 2008. Mediação de Conflitos e Políticas Públicas. Disponível em: <http://www.mediare.com.br/08artigos_07mediacao_politicas_publicas.html>. Acesso em 19/12/2010.
- Alonso, A. & Costa, V. 2000. Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. *In: Alimonda, H. Ecologia política: natureza, sociedad y utopia*. Buenos Aires: CLACSO, 2002. p. 115-135.
- Araújo, R. F. & Cardoso, A. M. P. 2007. A Ciência da Informação como Rede de Atores: reflexões a partir de Bruno Latour. *In: VIII ENANCIB – Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*. Salvador, Bahia.
- Arretche, M. T. S. 1998. Tendências no estudo sobre avaliação. *In: Rico, E. M. (org.). Avaliação de Política Sociais: Uma Questão em Debate*. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais.
- Arthurton, R. S. 1997. Physical Environmental Change and Coastal Zone Management: Estimation of Economic Consequences in Integrated Coastal Zone Management. *In: Coastal Systems and Continental Margins: Coastal Zone Management*.

- Asmus, M. L.; Kitzmann, D.; Laydner, C.; Tagliani, C. R. A. 2006. Gestão Costeira no Brasil: Instrumentos, fragilidades e potencialidades. *In: Gestão Costeira Integrada*, Itajaí - Santa Catarina, n° 4, p. 52-57.
- Baptista, N. & Peixoto, E. 1999. Gestão de políticas públicas. *In: Programa de formação de lideranças e técnicos em desenvolvimento local sustentável*. Brasília: CONTAG.
- Benchimol, M. F. 2007. Gestão de Unidades de Conservação Marinhas: um estudo de caso da Área de Proteção Ambiental de Paraty – RJ. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Geografia da UFRJ, Rio de Janeiro, 109p.
- Bitencourt, N. L. R. 2005. A problemática da conservação ambiental dos terrenos de marinha: o caso da orla do canal da Barra da Lagoa, Ilha de Santa Catarina, Brasil. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Bitencourt, N. L. R. & Soriano-Sierra, E. J. 2007. A ótica dos atores sociais na gestão ambiental dos terrenos de marinha: o caso da orla do canal da Barra da Lagoa, Ilha de Santa Catarina, Brasil. *In: Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n°15, p. 67-74, jan./jun. 2007.
- Bitencourt, N. L. R. & Soriano-Sierra, E. J. 2008. Gestão Ambiental Integrada da Orla Marítima. Estudo de caso: Conflitos de uso do Canal da Barra da Lagoa (Ilha de Santa Catarina, Brasil). *In: Revista de Estudos Ambientais*, vol. 10, n°1, p. 65-73, jan./jun. 2008.
- Borelli, E. 2006. Cidade e Natureza: Análise da Gestão Ambiental da Zona Costeira do Litoral Norte Paulista. Tese de Doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.
- Borges, C. M. 2007. Desenvolvimento Local e Avaliação de Políticas Públicas: análise da viabilidade para construção de um índice de desenvolvimento local para o município de São José do Rio Preto. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, São Paulo, 216 p.
- Butler, R.W. 1980. The concept a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources. *University of Western Ontario Canadian Geographer*, XXIV, 1:5-12.

- Callon, M. 1981. Pour une sociologie des controverses technologiques. *Fundamenta Scientiae*. v.2, p. 381-399.
- Callon, M. 1986. Eléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année Sociologique*. p. 169-208.
- Callon, M. 1999. Le réseau comme forme émergente et comme modalité de coordination: les cas des interactions stratégiques entre firmes industrielles et laboratoires académiques. *In*: Callon, M.; Cohendet, P., Curien, N., Dalle, J. M., Eymard Duvernay, F., Foray, D., Schenk. *Réseau et coordination*. Paris: Economica. 13-64 p.
- Carvalho, S. N. 2003. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. *In*: São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.
- Castro, L. A. B.; Yamanaka, N.; Arfelli, C. A. & Seckendorff, L. W. 2005. Situação atual da cadeia produtiva do pescado no litoral do Estado de São Paulo. *Série Relatórios Técnicos do Instituto de Pesca*, São Paulo, 21: 1-55.
- Cavalcanti, M. M. A. 2006. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: uma abordagem conceitual.
- CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental. 1990. Planejamento Ambiental em Áreas Litorâneas. São Paulo.
- CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental. 2003. Relatório de qualidade das Águas Litorâneas do Estado de São Paulo - Balneabilidade das praias. São Paulo.
- CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental 2006. Relatório de qualidade das águas litorâneas do estado de São Paulo: Balneabilidade das praias 2005 / CETESB. São Paulo.
- CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental. Página eletrônica da Internet: < <http://www.cetesb.sp.gov.br/>>. Acesso em 07/01/2007.

- Cicin-Sain, B. & Knecht, R. W. 1998. Integrated coastal management: concepts and practices. Washington, DC/Covelo, California: Island Press, 517 p.
- Clark, J. R. 1997. Coastal Zone Manangement for the new century. Ocean & Coastal Management, vol. 37, n°2, p. 191-216.
- CNUMAD, 1992. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. 1992. Agenda 21. Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. Série Ação Parlamentar n° 56. 472p.
- CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION. 1996. Petit guide de l'évaluation des politiques publiques. Paris: La documentation Française. 123 p.
- Costa, F. L. e Castanhar, J. C. 2003. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. In: Revista de Administração Pública, v.37, n.5, p.969-992, set./out. 2003.
- Costa, N. B. R. 2007. Impactos sócio-ambientais do turismo em áreas litorâneas: um estudo de percepção ambiental nos balneários de Praia de Leste, Santa Teresinha e Ipanema – Paraná. Dissertação de Mestrado em Geografia, Ciências da Terra e Departamento de Geografia, Universidade Federal do Paraná. Curitiba.
- Cunha, C. G. S. 2006. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Trabalho elaborado durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva. Mimeo.
- DHBB - Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. 2009. Página eletrônica da Internet: < <http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm/>>. Acesso em 21/05/09.
- Diegues, A. C. 2001. Ecologia humana e planejamento em áreas costeiras. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas em Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 225p.
- Diegues, A. C. S. 2006. Para uma aquíicultura sustentável do Brasil. São Paulo. NUPAUB. n° 3, 26p.

- Diehl, F. P. 1994. Políticas Públicas e Legislação Ambiental Brasileira (1972 – 1992): um histórico. Dissertação de Mestrado em Direito, Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- Duarte, A. T. S. 2002. O ordenamento territorial como base para uma nova política de desenvolvimento regional para o semi-árido. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília – DF. 17 p.
- Fagundes, L.; Gelli, V. C.; Otani, M. N.; Vicente, M. C. M. & Fredo, C. E. 2004. Perfil sócio-econômico dos mitilicultores do Litoral Paulista. *Informações Econômicas*, São Paulo, 34(5): 47-59.
- Fagundes, H. S. & Moura, A. B. 2009. Avaliação de programas e políticas públicas. *In: Revista Textos & Contextos*, Porto Alegre, vol. 8, n°1, p. 89-103, jan./jun. 2009.
- Ferreira, L. A 1998. Questão Ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. *In: Ambiente & Sociedade*, Ano II, N° 5. São Paulo: Boitempo, 1998. 154 p.
- Freitas, R. R.; Vilar, T. C. & Silvestri, F. 2009. La acuicultura en la zona costera de Brasil: potencial y desafíos. *INFOPESCA Internacional*, Montevideo, 39: 23-29.
- Frey, K. 2000. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *In: Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n.21, p. 211-259, jun. 2000.
- FUNDAÇÃO SEADE (São Paulo). 2009 Cenários futuros da população paulista. São Paulo: Fundação SEADE, 7p. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/projpop/>> Acesso em: 09/03/ 2010.
- FUNDAÇÃO SEADE (São Paulo). 2012. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>> Acesso em: 04/07/2012.
- Guedes, J. S. 1997. Projetos especiais de aquicultura e legislação correlata. Relatório Final PROBIC/UNIVALI. Itajaí, 84 p.

- Hardin, G. 1968. The Tragedy of the Commons. Disponível em: <<http://dieoff.org/page95.htm>>. Acesso em 11 / 03/ 2009.
- Hildebrand, L. P. 1997. Participation of Local Authorities and Communities in Integrated Coastal Zone Management. *In: Coastal Systems and Continental Margins: Coastal Zone Management Imperative for Maritime Developing Nations*. London: Kluwer Academic Publishers.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 04/07/2012
- IPT - Instituto de Pesquisa Tecnológicas do Estado de São Paulo. 2001. Relatório Síntese Diagnóstico da Situação Atual dos Recursos Hídricos do Litoral Norte de São Paulo. [São Paulo]: IPT. 1 cd-rom.
- Latour, B. 2000. Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. São Paulo: UNESP. 438p.
- Lenzi, C. L. 2009. A Política Democrática da Sustentabilidade: Os Modelos Deliberativo e Associativo de Democracia Ambiental. *In: Ambiente e Sociedade*, vol. 12, p. 19-36, 2009.
- Lobato, L. V. C. 2004. Avaliação de Políticas Sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios. *In: Trabalho, Educação e Saúde*, 2 (1); 95-106, 2004.
- Lourenço, M. S. 2005. Políticas Públicas e Desenvolvimento. *In: Silva, C. L. e Mendes, J. T. G. (Org.) (2005). Reflexões sobre o Desenvolvimento Sustentável: agentes e interações sob a ótica multidisciplinar*. 1 ed. Rio de Janeiro, v.1, p. 41-58.
- Loureiro, C. F. B. Educação Ambiental e Gestão Participativa na explicitação e resolução de Conflitos. *In: Gestão em Ação*, Salvador, vol.7, nº1, jan-abr 2004.
- Manzoni, G. C. 2005. Cultivo de mexilhões *Perna perna*: evolução da atividade no Brasil e avaliação econômica da realidade de Santa Catarina. Tese de Doutorado apresentada à Universidade Estadual Paulista, Centro de Aquicultura, São Paulo. Jaboticabal, 255p.

- Marroni, E. V. & Asmus, M. L. 2005. Gerenciamento Costeiro: uma proposta para o fortalecimento comunitário na gestão ambiental. Pelotas: Editora da União Sul-americana de Estudos da Biodiversidade. USEB, 2005. 149p.
- Marques, H. L. A. 1998. Criação Comercial de Mexilhões. São Paulo: Ed. Nobel. 111p.
- Marques, H. L. A.; Bordon, I. C. A.; Alves, J. L. & Medeiros, A. M. Z. 2008. Produção de mexilhões jovens (sementes) por maricultores da Praia da Cocanha, Caraguatatuba (SP). *In: Revista Tecnologia & Inovação Agropecuária*, São Paulo: APTA, 1(2): 87-93.
- Medeiros, R. P. 1997. Análise de Nichos Ecológicos na Pesca com Redes de Emalhe na Comunidade Pesqueira Artesanal da Praia da Canoa (Barra Velha, Santa Catarina). Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Oceanógrafo no curso de Oceanografia do CTTMar/UNIVALI. Itajaí, 101 p.
- Meirelles, H. L. 1978. Direito Administrativo Brasileiro. 6ª ed. Atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 437 p.
- Mendonça Neto, O. R. 2007. Mudanças de Paradigmas na Contabilidade Brasileira: Análise a partir da Aplicação da Sociologia da Tradução. Tese de Doutorado da Universidade de São Paulo. São Paulo. 138p.
- Meneses, C. M. R. 2009. Avaliação do impacto dos programas de transferência monetária condicionada na taxa de frequência escolar e labor infantil: o caso do programa Juntos no Peru. Dissertação de mestrado apresentada a Escola Brasileira de Administração pública e de empresas do Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro.
- MMA – Ministério do meio ambiente, dos recursos hídricos e da Amazônia legal. Página Eletrônica da Internet: < <http://www.mma.gov.br/port/SMA/gerco/caracter.html> > Acesso em 07/01/2007.
- Montagner, N. C. 2009. Perspectivas dos mitilicultores da Praia da Cocanha, Caraguatatuba, Litoral Norte de São Paulo, sobre a maricultura local: um estudo de caso. Trabalho de Graduação apresentado ao Curso de Oceanografia, Instituto Oceanográfico, Universidade de São Paulo. São Paulo, 51p.

- Montibeller, G. F. 2002. Maricultura e Meio Ambiente. A experiência da Escócia como alerta para o Brasil. *Textos de Economia*. v.8, n.1 pp. 193-206
- Moraes, A. C. R. 1999. Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro. São Paulo:Edusp, 229 p.
- Moraes, M. 2004. A ciência como rede de atores: ressonâncias filosóficas. *História, Ciências, Saúde— Manguinhos*, Rio de Janeiro, vol. 11, n°2, p. 321- 333.
- Moraes, C. A. R. 2007. Contribuição para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro. São Paulo: Annablume, 2007, p. 232.
- Moschen, F. V. A. 2007. Análise tecnológica e socioeconômica do cultivo de moluscos bivalves em sistema familiar na Baía da Ilha Grande, Angra dos Reis, RJ. Tese de Doutorado apresentada à Universidade Estadual Paulista, Centro de Aquicultura, SP. Jaboticabal, 113p.
- Muehe, D. (ed). 2006. Erosão e progradação do litoral brasileiro. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 476 p.
- Nierdele, P. A., Anjos, F. S., Grisa, C., Caldas, N. V. & Schneider, E. P. 2005. Pluriatividade e Pesca Artesanal: O caso da Colônia Z-3 em Pelotas, RS. *In: XLIII CONGRESSO DA SOBER: “Instituições, Eficiência, Gestão e Contratos no Sistema Agroindustrial”*. Ribeirão Preto, São Paulo.
- Nilso, A. & Holanda, C. 2003. Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos, o caso do ProInfo e a experiência brasileira. *In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31.
- Pinho, L. G. D. 2003. Domínio Público Marítimo: O seu ‘Caráter Público’ e a Qualificação das Áreas Costeiras. Aveiro, Portugal, Dissertação (Departamento de Ambiente e Ordenamento) Universidade de Aveiro.
- Plano Municipal Plurianual de Desenvolvimento Sustentável Rural e da Pesca. 2012. Prefeitura Municipal de Caraguatatuba, São Paulo.

- Polette, M. 1993. Planície de Perequê / Ilha de São Sebastião: Diagnóstico e Planejamento Ambiental Costeiro. Dissertação de Mestrado; UFSCar. São Carlos. 215 p.
- Polette, M. 2002. Subsídios metodológicos para a Implantação de uma política pública de Gerenciamento Costeiro Integrado em Nível Local. Itajaí.
- Polette, M. & Lins-de-Barros, F. 2012. Os desafios urbanos na zona costeira brasileira frente às mudanças climáticas. *In: Revista Iberoamericana de Manejo Costeiro Integrado*, vol.1, nº1, julho de 2012.
- Polette, M. & Silva, L. P. 2003. GESAMP, ICAM e PNGC: Análise Comparativa Entre as Metodologias de Gerenciamento Costeiro Integrado. *In: Ciência e Cultura*. São Paulo, vol.55, nº4 out./dez. 2003.
- Polette, M. & Vieira, P. H. F. 2005. Avaliação do processo de gerenciamento costeiro no Brasil: bases para discussão. Florianópolis, Santa Catarina.
- Projeto Orla. 2002. Manual de gestão. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 96 p.
- Projeto Orla. 2004. Subsídios para um projeto de gestão. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 104 p.
- Projeto Orla. 2006. Fundamentos para gestão integrada, Brasília: Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Quintas, J. S. 2004. Educação no processo de gestão ambiental: uma proposta de educação ambiental transformadora e emancipatória. *In: Layrargues, P. P. (Coord.). Identidades da educação brasileira*. Brasília: MMA, 2004. p. 113-140.
- Ramsar Convention Secretariat. 2007. Coastal management: Wetland issues in Integrated Coastal Zone Management. Ramsar handbooks for the wise use of wetlands, 3rd edition, vol. 10. Ramsar Convention Secretariat, Gland, Switzerland.
- Rebouças, G. N. & Filardi, C. L. 2006. Regimes de apropriação, usos e conflitos de uso do espaço marinho adjacente ao município de Garopaba (SC). *In: Encontro Nacional de*

Gerenciamento Costeiro: Responsabilidades Ambientes costeiros e marinhos um Plano Nacional para o Gerenciamento Costeiro, Florianópolis.

- Ribeiro, K. O; Amancio, C. O. & Amancio, R. 2006. Conflitos sócioambientais e ação coletiva. Algumas reflexões sobre áreas de proteção ambiental (apas). *In*: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, Fortaleza. Anais do XLIV CONGRESSO DA SOBER: Questões Agrárias, Educação no Campo e Desenvolvimento. Fortaleza: SOBER, 2006. 12 p.
- Ribeiro, A. P. G. & Barbosa, M. 2005. Memória, relatos autobiográficos e identidade institucional. *In*: II Colóquio Brasil-Estados Unidos de Ciências da Comunicação, Rio de Janeiro, setembro de 2005.
- Roesler, D. A. & Cenci, D. R. 2010. A participação direta dos cidadãos nas políticas socioambientais como desafio na construção da sustentabilidade e da cidadania. *In*: Encontro Nacional da ANPPAS V ENANPPAS. Florianópolis: Anppas, 2010. vol. 1. p. 01-15.
- Rosa, R. C. 1997. Impacto do cultivo de mexilhões nas comunidades pesqueiras de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado apresentada ao Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 183p.
- Rua, M. G. 2008. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. Disponível em: <[http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analise de politicaspUBLICAS.pdf](http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analise%20depoliticaspUBLICAS.pdf)>. Acesso em 01/02/2012
- Rueda, V. M. S.; Freitas, A. & Valls, V. M. 2011. Memória Institucional: uma revisão de literatura. *In*: CRB-8 Digital, São Paulo, vol. 4, nº 1, p. 78-89, abr. 2011.
- Salvati, S. S. 2002. Turismo responsável como instrumento de desenvolvimento e conservação da natureza. *In*: Diálogos entre a esfera global e local: contribuições de organizações não governamentais e movimentos sociais brasileiros para a sustentabilidade, equidade e democracia planetária. Rubens Born [Org.]. São Paulo: Peirópolis.
- Santos, M. M. 2008. Políticas Públicas e Gestão: o caso dos bairros rurais de Peruíbe localizados no Parque Estadual da Serra do Mar. Trabalho de Graduação apresentado ao Curso Bacharel em Ciências Biológicas, Universidade Estadual Paulista, São Vicente, São Paulo.

- São Paulo. 2002. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Agenda 21 em São Paulo 1992-2002 /Secretaria de Estado do Meio Ambiente - - São Paulo: SMA.
- Scardua, F. & Bursztyn, M. A. 2003. Descentralização da política ambiental no Brasil. *In: Sociedade e Estado*. Brasília, vol.18, nº 1/2, jan./dez. 2003.
- Schneider, S. 2003. Teoria Social, Agricultura Familiar e Pluriatividade. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: v.18, n.51, p.99 - 121.
- SINAU, 2009 Sistema Nacional de Aquicultura em Águas da União: Produção Estimada dos Projetos de Maricultura por Unidade da Federação até 27/02/2009. Brasília: Ministério da Pesca e Aquicultura. Disponível em: <http://200.198.202.145/seap/sinau_web/html2/estatistica.html> Acesso em 17/10/2009.
- SEAP - Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca. 2005. Programa Nacional de Desenvolvimento da Maricultura em Águas da União. SEAP/PR. Brasília: 48 pp.
- Seixas, S. R. C; Hoeffel, J. L. M.; Renk, M.; Vieira, S. A.; Mello, L. F. & Vianna, P. V. C. 2011. Mudanças Ambientais Globais, vulnerabilidade e risco: impactos na subjetividade em Caraguatatuba, Litoral Norte Paulista. *In: Revista VITAS – Visões Transdisciplinares sobre Ambiente e Sociedade*, nº 1, setembro de 2011.
- Semmler, M. G. M. C. 2007. Biomonitoração de Hg, Cd, Pb e outros elementos em áreas costeiras do estado de São Paulo por meio de mexilhão transplantado Perna Perna (LINNAEUS, 1758). Tese de Doutorado em Ciências na Área de Tecnologia Nuclear-Aplicações. 140 p.
- Shirazawa-Freitas, J. 2007. Identificação dos atores sociais, dos usos e dos conflitos na praia da Cocanha, Caraguatatuba, Litoral Norte de São Paulo. Trabalho de Graduação apresentado ao Curso de Oceanografia, Instituto Oceanográfico, Universidade de São Paulo. São Paulo.
- Shirazawa-Freitas, J. 2009. O turismo no território da Praia da Cocanha, Caraguatatuba, litoral norte de São Paulo: fator de desenvolvimento ou indutor de conflitos?. Monografia apresentada ao curso de Pós-graduação “*Lato Sensu*” em Gestão Ambiental, Universidade Estadual Paulista, Campus Experimental do Litoral Paulista, São Paulo.

- Shirazawa-Freitas, J & Schaeffer-Novelli, Y. 2011. Políticas Públicas como ferramenta do Gerenciamento Costeiro, Praia da Cocanha, Caraguatatuba, São Paulo. *In: V Simpósio Brasileiro de Oceanografia*, 17 a 20 de abril de 2011, Santos, São Paulo.
- Silva, N. J. R., Beuret, J.E., Mikolasek, O., Fontenelle, G., Dabbadie, L. & Martins, M. I. E. G. 2007. Modelo teórico de análise de políticas públicas e desenvolvimento: um exemplo de aplicação na piscicultura. *In: Revista de Economia Agrícola*. Tomo II. São Paulo.
- Silva, N. J. R.; Reno, S. F. & Henriques, M. B. 2009. Atividade extrativa do mexilhão *Perna perna* em bancos naturais da baía de Santos, Estado de São Paulo: uma abordagem sócio-econômica. *Informações Econômicas*, São Paulo, 39(9): 62-73.
- Silvestri, F. 2009. Determinação da produção de resíduos sólidos provenientes do cultivo de mexilhões na região da Ilha da Cocanha - Caraguatatuba, SP. Dissertação de Mestrado em Oceanografia Biológica apresentada ao Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo.
- Silvestri, F. Bernadochi, L. C. & Turra, A. 2011. Os Maricultores e o Poder Público: um estudo de caso no Litoral Norte de São Paulo. *In: Boletim do Instituto de Pesca*, São Paulo, 37(1): 103 -114p.
- SMA/CPLEA (Secretária do Meio Ambiente/Coordenadoria de Planejamento Ambiental e Estratégico e Educação Ambiental). 2005. Litoral Norte: São Paulo. São Paulo: SMA/CPLEA. 112 p.
- Smith, R. A. 1991. Beach resorts: a model of development evolution. *In: Landscape and Urban Planning*, Amsterdam, vol. 21, p. 189-210.
- Souza, C. 2006. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *In: Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16. jun/dez 2006, p. 20-45.
- Tavares, E. M. F. 2005. Avaliação de Políticas públicas de Desenvolvimento Sustentável: Dilemas Teóricos e Pragmáticos. *In: Holos*, Ano 21, Maio/2005.
- Theodoro, S. H., Cordeiro, P. M. F. & Beke, Z. 2004. Gestão Ambiental: uma prática para mediar conflitos socioambientais. *In: II Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade*. Indaiatuba: ANPPAS.

- Thoenig, J. C. 2000. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. In: Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, ano 51, n 2, abr/jun. 2000.
- Tiago, G. G. 2007. Influência da legislação de proteção ambiental no ordenamento e desenvolvimento da aquicultura brasileira. Disponível em: <<ftp://ftp.sp.gov.br/ftppesca/legislacao.pdf>>. Acesso em 01/02/2012.
- Trevisan, A. P. e Van Bellen, H. M. 2008. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008.
- Vasconcelos, L. A. D. 2008. A participação popular na tutela ambiental. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/canal/direito-e-justica/news/284096/?noticia=A+PARTICIPACAO+POPULAR+NA+TUTELA+AMBIENTAL>>. Acesso em 25/09/2011.
- Vinatea, L. A. 1999. Aquicultura e desenvolvimento sustentável: subsídios para a formulação de políticas de desenvolvimento da aquicultura brasileira. Florianópolis: EDUFSC. 310p.

9. ANEXO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO E. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Protocolado n : 102.071/2008

Assunto: Inconstitucionalidade do Decreto n. 181 de 30 de dezembro de 1992, do Município de Caraguatatuba.

Ementa. 1) Decreto Municipal n. 181/1992, do Município de Caraguatatuba, que “dispõe sobre permissão de uso de áreas na faixa compreendida entre o Rio Tabatinga e Rio Juqueriquerê”. 2) Diploma que não observa o princípio da licitação. 3) Inconstitucionalidade constatada. 4) Ação Direta visando à declaração de inconstitucionalidade da norma legal impugnada.

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, no exercício da atribuição prevista no artigo 116, inciso VI, da Lei Complementar n.º 734, de 26 de novembro de 1993, e em conformidade com o disposto nos artigos 125, § 2º, e 129, inciso IV, da Constituição da República e artigo 74, inciso VI, e 90, inciso III, da Constituição Estadual, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado (PGJ nº 102.071/2008), vem, respeitosamente, promover perante esse Colendo Tribunal de Justiça a presente AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, postulando a inconstitucionalidade do Decreto n. 181, de 30 de dezembro de 1992, pelos motivos de fato e de direito que passa a expor .

Convém, de início, fixar a autonomia do Decreto impugnado que, na verdade, não regulamenta nenhuma Lei Municipal.

Desta feita, o decreto não se reveste da característica regulamentadora da lei; ao contrário, adquire autonomia, tratando de tema não inserido em lei.

Como se sabe, decretos, em princípio, não se expõem ao controle normativo abstrato. De fato, segundo a orientação que emana do Supremo Tribunal Federal, os atos normativos secundários, necessariamente subordinados a preceitos legais e destituídos, por isso, de autonomia jurídica, não se sujeitam à fiscalização abstrata de constitucionalidade (cf. Adin-MC-311-DF, j. em 08.08.90, Rel. Min. Carlos Velloso, DJU de 14.09.90, p. 9.423; Adin-MC-360-DF, j. em 21.09.90, Rel. Min. Moreira Alves, DJU de 26.02.93, p. 2.354; Adin-MC-392-DF, j. em 20.06.91, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJU de 23.08.91, p. 11.264, RTJ 137/75, entre outros).

Contudo, o Pretório Excelso, excepcionalmente, tem admitido o controle concentrado de constitucionalidade quando o decreto, “no todo ou em parte, manifestamente não regulamenta lei,

apresentando-se, assim, como decreto autônomo, o que dá margem a que seja ele examinado em face diretamente da Constituição no que diz respeito ao princípio da reserva legal” (Cf. Adin-MC 708-DF, j. em 22.05.92, Rel. Min. Moreira Alves, DJU de 07.08.92, p. 11.778, RTJ 142/718).

Com efeito, há previsão, na Constituição Federal, da competência do poder regulamentar (artigo 84, inciso IV), garantindo que o Executivo detenha, como o Legislativo, o poder normativo, ainda que de modo secundário, sendo regra obrigatória de conduta, de força análoga da lei, mas com ela não se confunde, já que deve estar relacionado a uma lei anterior, — que traga simplesmente princípios básicos e genéricos —, explicitando seu conteúdo, em seu fiel atendimento.

Mas, excepcionalmente e em matéria organizativa, admite-se o chamado regulamento autônomo, independente de lei prévia, que encontra limites na Constituição Federal, podendo, assim, ser objeto da análise de sua inconstitucionalidade, em respeito à hierarquia normativa.

E esta é a hipótese dos autos, eis que o Decreto em questão como mencionado anteriormente não se destina a regulamentar nenhuma Lei Municipal, que trata de igual matéria.

Feitas essas considerações iniciais, verifica-se que o mencionado Decreto, segundo a ementa, “dispõe sobre permissão de uso de áreas na faixa da praia compreendida entre o Rio Tabatinga e o Rio Juqueriquerê”, no Município de Caraguatatuba, apresenta a seguinte redação:

“Art. 1º - O Chefe do Poder Executivo Municipal, através de termo próprio, outorgará permissão de uso de áreas pré-estabelecidas, na faixa de praia compreendida entre o Rio Tabatinga e o Rio Juqueriquerê, para a construção de Quiosques.

Art. 2º - A permissão de que trata este Decreto somente será outorgada aos interessados que possuírem licença municipal para a exploração de comércio de “traillers”, localizadas na faixa de praia referida no artigo anterior.

Art. 3º - As permissões serão outorgadas pelo prazo de cinco (05) anos, a contar da data da assinatura dos respectivos termos, e os permissionários assumirão o encargo de executar as obras às suas próprias custas e sem qualquer ônus para o Município e de acordo com os projetos técnicos elaborados pela Prefeitura.

§1º - Findo o prazo de permissão, conforme previsto neste artigo, as construções passarão para o patrimônio e administração da Prefeitura, sem qualquer indenização aos permissionários.

§2º - Durante a vigência do Termo de Permissão, os permissionários poderão obter autorização da Prefeitura para a execução de obras e melhorias necessárias ao bom funcionamento e não constantes do projeto originário.

§3º - Findo o prazo de permissão de que trata este artigo, as obras e melhorias realizadas na forma do parágrafo anterior, também serão incorporadas ao patrimônio municipal, sem direito aos permissionários quanto à sua retenção ou indenização.

Art.4º - As obras referidas no art. 1º, deverão ser iniciadas no máximo trinta (30) dias após a assinatura do Termo de Permissão e, deverá estar concluídas 8 (oito) meses da data de seu início.

Art. 5º - Os interessados em obter a permissão de que trata este Decreto, deverão apresentar seu pedido através de requerimento protocolizado na Prefeitura.

Parágrafo único- Ao proprietário de “trailers” que tiver deixado de requerer a permissão, será concedida licença para funcionamento, com o prazo de validade até 31 de dezembro de 1993, após o que deverá desocupar o local onde estiver instalado e, cessar suas atividades.

Art. 6º - O Chefe do Poder Executivo prorrogará os prazos das permissões por período igual ao do desde que haja interesse dos permissionários e desde que não tenham infringido qualquer dos dispositivos deste Decreto, ou quaisquer das cláusulas do Termo de Permissão.

Parágrafo único- Decorrido os prazos estabelecidos no art. 3º e no “caput” deste artigo, ou na hipótese de desinteresse dos permissionários, ou ainda, em caso de revogação da permissão por infringência de dispositivos deste Decreto ou de cláusulas do Termo respectivo, será publicado edital de chamamento dos interessados em obter permissão de uso para a exploração comercial dos Quiosques.

Art. 7º- Decorrido o prazo previsto no artigo anterior e havendo prorrogação, os permissionários arcarão com os encargos referentes a alugueis que serão fixados, para cada unidade, por comissão designada pelo Prefeito, composta por dois permissionários, dois representantes da Prefeitura e um representante da Associação dos Corretores de Imóveis do Litoral Norte de Caraguatatuba.

Art. 8º - A permissão de que trata este Decreto será concedida a título precário, de forma pessoal, podendo sua transferência a terceiros, sem prévia anuência da Prefeitura.

Art. 9º - A exploração comercial dos Quiosques consistirá na venda de produtos alimentícios próprios para a comercialização nas praias.

§1º - A venda de produtos que não sejam próprios para a comercialização em praias, bem como eventual prestação de serviços, somente poderá ser realizada mediante a prévia licença da Prefeitura que poderá autorizar ou negar a licença em função da adequação e oportunidade do pedido ao interesse público.

§2º - A critério do Executivo, determinados produtos serão tabelados, e seus preços somente poderão ser majorados por autorização expressa, após pedido formulado pelos permissionários, devidamente justificado.

Art. 10 – Os permissionários estarão sujeitos à fiscalização da Prefeitura, quanto ao cumprimento dos deveres constantes deste Decreto e do Termo de Permissão à obediência ao tabelamento de preços, à preservação da higiene, da moral, dos bons costumes e do sossego público, a limpeza do local objeto de permissão de uso e suas proximidades e às demais normas vigentes.

Art. 11- A partir do dia 1º de julho de 1993, na faixa de praia referida no artigo 1º , fica proibida a exploração comercial por “traillers” ou semelhantes, extinguindo-se, na mesma data, as licenças respectivas, devendo tais instalações ser removidas pelos seus proprietários, sob pena de remoção forçada e apreensão pela Municipalidade, além das demais sanções pertinentes.

Art. 12- Os permissionários, em razão de condição contida no art. 2º , a partir do término da construção de Quiosques, perderão as respectivas licenças para a exploração comercial por meio de “traillers”, devendo proceder as remoções dos mesmos, concomitantemente à utilização dos Quiosques.

Art. 13- Em caso de revogação da permissão antes do prazo previsto nos artigos 3º e 6º deste Decreto, sem justa causa motivada pelo permissionário, caberá ao mesmo indenização por perdas e danos a ser apurada em processo próprio.

Art. 14- Em caso de infringência de quaisquer dispositivos deste Decreto, sem justa causa motivada pelo permissionário à Prefeitura assiste o direito de revogar a permissão, através de ato devidamente motivado e justificado, não cabendo ao permissionário qualquer outra forma de ressarcimento.

Art. 15- Os casos omissos serão soberanamente resolvidos pelo Prefeito.

Art. 16- Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Esse Decreto, como se verá, é verticalmente incompatível com a Constituição do Estado de São Paulo, em especial com as seguintes disposições:

“Art. 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público.

Art. 117 – Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Art. 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

A Constituição em vigor consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota da exegese dos arts. 1.º, 18, 29, 30 e 34, VI, “c” da Constituição Federal.

Na definição de José Afonso da Silva, autonomia é a capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior, que no caso é a Constituição. Verifica-se, pois, que essa autonomia consagrada ao Município não tem caráter absoluto e soberano, ao contrário, encontra limites nos princípios emanados dos poderes públicos e dos pactos fundamentais, que instituíram a soberania de um povo.

A autonomia municipal assenta-se em quatro capacidades básicas: (a) auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria, (b) autogoverno, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores as respectivas Câmaras Municipais, (c) autolegislação, mediante competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e

suplementar, (d) auto-administração ou administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local.

Nessas quatro capacidades, encontram-se caracterizadas a autonomia política (capacidades de auto-organização e autogoverno), a autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a autonomia administrativa (administração própria e organização dos serviços locais) e a autonomia financeira (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da auto-administração), conforme o mesmo autor.

Por força da autonomia administrativa de que foram dotadas, as entidades municipais são livres para administrar seus próprios interesses, segundo suas conveniências locais. Mas a liberdade conferida aos Municípios para organizar os seus próprios serviços não é ampla e ilimitada; ela se subordina às seguintes regras fundamentais e impostergáveis: (a) a que exige que essa organização se faça por lei; (b) a que prevê a competência exclusiva da entidade ou Poder interessado; e (c) a que impõe a observância das normas constitucionais federais e estaduais pertinentes.

Todavia, verifica-se que o Prefeito de Caraguatatuba através do referido decreto, concedeu a outorga de permissão de uso nas áreas pré-estabelecidas, na faixa de praia compreendida entre o Rio Tabatinga e o Rio Juqueriquerê, a determinadas pessoas para construção e exploração de quiosques sem a devida licitação, como lhe era exigido segundo a regra inscrita no art. 117, da Constituição do Estado de São Paulo.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, lembrando o conceito de José Roberto Dromi define licitação “como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato”. É comum na Administração Pública a contratação com terceiros. Consoante leciona Marçal Justen Filho, citando Cirne Lima, “o fim, - e não a vontade -, domina todas as formas de administração”.

A falta de licitação é apenas um dos vícios materiais encontrados nesse Decreto. Aliás, sobre o tema Marçal Justen Filho afirma: “Deve tomar-se em vista, como ponto de partida, a previsão constitucional de que todas as contratações administrativas serão precedidas de licitação, ressalvadas as exceções indicadas em lei. Portanto, a regra geral será a da licitação prévia.”

Referido Decreto malferiu, ainda, os princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade, ao permitir que determinadas pessoas fossem contempladas com a outorga da permissão de uso para construção e exploração de Quiosques, em área pública, bem de uso comum de todo o povo. É de conhecimento geral que o Poder Público age em nome do Estado, não podendo favorecer quem quer que seja, sob pena de invalidade dos atos que produzir. Para a doutrina, o princípio da impessoalidade ou da finalidade “exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública”, de modo que “o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros”.

Em consequência, não só a impessoalidade foi quebrada, mas também a isonomia, pois o favorecimento de alguns em detrimento de outros importa no descumprimento dos mais mezinhos princípios constitucionais, que é o de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais. Sobre isso, José Afonso da Silva leciona: “Há duas formas de cometer essa inconstitucionalidade. Uma consiste em outorgar benefício legítimo a pessoas ou grupos, discriminando-os favoravelmente em detrimento de outras pessoas ou grupos em igual situação. Neste caso, não se estendeu às pessoas ou grupos discriminados o mesmo tratamento dado aos outros. O ato é inconstitucional, sem dúvida, porque feriu o princípio da isonomia”.

O desprezo à ordem jurídica institucional gera violação ao princípio da moralidade, pois não se pode permitir que a administração pública aja sem isenção e ao arpeio da ordem constitucional.

Portanto, o agente público, incluído aquele que detém mandato eletivo está preso à observação das normas e princípios constitucionais, como previsto no art. 111, da Carta Estadual.

E, no caso em exame isso não ocorreu. Ao permitir que o Município de Caraguatatuba outorgasse a permissão de uso a pessoas determinadas para construção e exploração de quiosques, o Chefe do Poder Executivo local afrontou os mais mezinhos princípios administrativos, quais sejam, o da impessoalidade, da igualdade, da moralidade e o da Licitação.

Assim, afigura-se irrecusável que a legislação em exame é verticalmente incompatível com os arts. 111 e 117 da Constituição do Estado de São Paulo, preceitos esses que são de observância obrigatória pelos Municípios, por força do disposto no art. 144 dessa mesma Carta, impondo-se, por conseguinte, a sua exclusão do ordenamento constitucional em vigor.

Nestes termos, requeiro seja determinado o processamento da presente ação, colhendo-se informações pertinentes do Prefeito e da Câmara de Vereadores de Caraguatatuba, sobre as quais

me manifestarei no momento processual oportuno, vindo, no final, a ser reconhecida e proclamada a inconstitucionalidade do Decreto n. 181, de 30 de dezembro de 1992, do Município de Caraguatatuba, adotando-se, após, as providências necessárias à suspensão definitiva dos efeitos de sua execução.

Requer-se ainda seja citado o Procurador-Geral do Estado, para manifestar-se sobre o ato normativo impugnado.

Posteriormente, aguarda-se vista para fins de manifestação final.

São Paulo, 19 de março de 2009.

Fernando Grella Vieira

Procurador-Geral de Justiça

Protocolado nº 102.071/08 - MP

Interessado: Promotoria de Justiça Regional do Meio Ambiente do Litoral Norte

Assunto: Inconstitucionalidade do Decreto n. 181, de 30 de dezembro de 1992, do Município de Caraguatatuba.

1. Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade, em face do Decreto n. 181, de 30 de dezembro de 1992, do Município de Caraguatatuba, junto ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

2. Oficie-se ao interessado, informando-lhe a propositura da ação, com cópia da petição inicial.

São Paulo, 19 de março de 2009.

Fernando Grella Vieira

Procurador-Geral de Justiça

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE CARAGUATATUBA
ESTADO DE SÃO PAULO

LEI Nº 1803, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2010.

“Declara de relevante interesse turístico e social para o Município de Caraguatatuba os Quiosques instalados na orla marítima, implantados há mais de 15 (quinze) anos e dá outras providências”.

Autor: Vereador Omar Kazon.

ANTONIO CARLOS DA SILVA, Prefeito Municipal da Estância Balneária de Caraguatatuba, usando das atribuições que lhe são conferidas por Lei, FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e **promulga** a seguinte Lei:

Art. 1º São declarados de relevante interesse turístico e social para o Município de Caraguatatuba os “Quiosques” instalados na orla marítima, já implantados há mais de 15 (quinze) anos, construídos com recursos próprios dos permissionários.

Art. 2º A declaração de interesse turístico e social a que se refere o *caput* do artigo 1.º desta Lei, somente será outorgada aos permissionários de quiosques que estiverem amparados pelos Decretos Municipais nº. 100, de 28 de dezembro de 1984, expedido pelo ex-prefeito Jair Nunes de Souza, nº. 018, de 04 de março de 1991, expedido pelo ex-prefeito José Bourabeby e nº. 181, de 30 de dezembro de 1992, expedido pelo ex-prefeito José Dias Paes Lima.

Art. 3º Fica o Chefe do Executivo, bem como o Presidente da Câmara Municipal expressamente autorizados a efetuar entendimentos junto ao Serviço do Patrimônio da União, bem como junto a todos os demais órgãos ambientais e outros da União Federal responsáveis pelas praias marítimas, terrenos de marinha e seus acrescidos, objetivando a regularização e o ordenamento do uso do solo por esses “Quiosques”, desde que estejam sendo explorados por seus permissionários ou seus sucessores há mais de 15 (quinze) anos e estejam em dia com as obrigações fiscais junto ao Município.

Art. 4º As despesas decorrentes com a aplicação desta Lei, onerarão verbas próprias do orçamento, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Caraguatatuba, 03 de fevereiro de 2010.

ANTONIO CARLOS DA SILVA
PREFEITO MUNICIPAL

15:47 18/02/2010 022899 PREFEITURA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA-SP