**Universidade de São Paulo
Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”
Centro de Energia Nuclear na Agricultura**

**Gestão municipal participativa: uma análise do papel do Conselho Municipal
do Meio Ambiente de Ubatuba no processo de revisão do zoneamento
ecológico-econômico do Litoral Norte paulista**

Alberto Kirilauskas Rodrigues dos Santos

Dissertação apresentada para obtenção do título de
Mestre em Ciências. Área de concentração: Ecologia
Aplicada

**Piracicaba
2017**

Alberto Kirilauskas Rodrigues dos Santos
Gestor Ambiental

Gestão municipal participativa: uma análise do papel do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Ubatuba no processo de revisão do zoneamento ecológico-econômico do Litoral Norte paulista

versão revisada de acordo com a resolução CoPGr 6018 de 2011

Orientador:

Prof. Dr. **PAULO EDUARDO MORUZZI MARQUES**

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Ciências. Área de concentração: Ecologia Aplicada

Piracicaba
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
DIVISÃO DE BIBLIOTECA – DIBD/ESALQ/USP

Santos, Alberto Kirilauskas Rodrigues dos

Gestão municipal participativa: uma análise do papel do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Ubatuba no processo de revisão do zoneamento ecológico-econômico do Litoral Norte paulista / Alberto Kirilauskas Rodrigues dos Santos. - - versão revisada de acordo com a resolução CoPGr 6018 de 2011. - - Piracicaba, 2017.

112 p.

Dissertação (Mestrado) - - USP / Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz". Centro de Energia Nuclear na Agricultura.

1. Participação social 2. Poder local 3. Conselho de Meio Ambiente 4. Zoneamento ecológico-econômico I. Título

DEDICATÓRIA

Dedico à dúvida, esse alimento das ciências.

AGRADECIMENTOS

Tenho profundo agradecimento por todas as pessoas que passaram pela minha vida e de alguma forma contribuíram para que eu chegasse até este presente e colaboraram com o aprofundamento das minhas reflexões e ações. Nesse imenso conjunto estão minha família, amigos e amigas, professores e professoras, funcionários e funcionárias de distintas instituições e artistas com suas obras. Deixo registrado meus sinceros agradecimentos a todos vocês que buscam, cada um a sua maneira, a construção de um mundo mais fraterno e saudável.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo apoio.

EPÍGRAFE

*“Silenciar sobre determinado assunto que todos
aplaudem calorosamente; sorrir sem maldade de pessoas e instituições;
combater a falta de amor no mundo, dedicando mais atenção aos humildes e pequenos;
tendo mais confiança no trabalho, mais paciência;
renunciando a revidar com ódio a mínima zombaria ou crítica –
eis outros tantos caminhos que podemos trilhar.”*

Hermann Hesse

SUMÁRIO

RESUMO	7
ABSTRACT	8
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	9
1 INTRODUÇÃO	13
2 ASPECTOS SOCIOAMBIENTAIS DO MUNICÍPIO DE UBATUBA	21
3 GERENCIAMENTO COSTEIRO E SUA DIMENSÃO MUNICIPAL	31
4 CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE DEMOCRÁTICO	37
5 O CONSELHO DE MEIO AMBIENTE DE UBATUBA E SUAS CARACTERÍSTICAS	45
6 O CONSELHO DE MEIO AMBIENTE DE UBATUBA E A REVISÃO DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO - ZEE	69
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS	89
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	95
APÊNDICES	97

RESUMO

Gestão municipal participativa: uma análise do papel do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Ubatuba no processo de revisão do zoneamento ecológico-econômico do Litoral Norte paulista

O intenso processo de urbanização decorrente de um crescimento populacional acelerado da zona costeira paulista, região dotada de grande riqueza socioambiental, impõe desafios para a construção e implementação de políticas públicas que evitem ou mitiguem os impactos socioambientais negativos. Com vistas a ordenar esse desenvolvimento, foram criados os Planos de Gerenciamento Costeiro, inicialmente no âmbito federal na década de 80 e 90 e, posteriormente, no estado de São Paulo, em 1998. Inserido no conjunto de instrumentos existentes nesses planos, aquele de maior relevância é o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), que objetiva orientar o uso do solo em escala regional. No Litoral Norte paulista, o município de Ubatuba constitui um caso pertinente para o estudo da revisão do ZEE, em particular considerando o lugar de seu Conselho Municipal do Meio Ambiente (CMMA), composto por representantes do poder público e da sociedade civil organizada, neste processo. Essa região do litoral paulista, composta também por Caraguatatuba, Ilhabela e São Sebastião, possui um ZEE datado de 2004, que de acordo com as normas legais deve ser revisado a cada dez anos. Desse modo, a presente dissertação visa analisar o papel do CMMA nesse processo de revisão, observando que os conselhos de políticas públicas são entendidos como espaços promissores de aprofundamento democrático.

Palavras-chave: Participação social; Poder local, Conselho de Meio Ambiente; Zoneamento ecológico-econômico

ABSTRACT

Participatory municipal management: an analysis of the role of the Municipal Council of the Environment of Ubatuba in the process of reviewing the ecological-economic zoning of the North Coast of São Paulo

The intense urbanization process resulting from an accelerated population growth in the coastal zone of São Paulo, a region with great social and environmental wealth, poses challenges for the construction and implementation of public policies that avoid or mitigate negative social and environmental impacts. In order to order this development, the Coastal Management Plans were created, initially at the federal level in the 1980s and 1990s and later in the state of São Paulo in 1998. Included in the set of instruments in these plans, relevance is the Ecological-Economic Zoning (ZEE), which aims to guide land use on a regional scale. In the North Coast of São Paulo, the municipality of Ubatuba is a relevant case for the study of the review of the EEZ, in particular considering the place of its Municipal Environmental Council (CMMA), composed of representatives of public power and organized civil society, in this process. This region of the coast of São Paulo, which also includes Caraguatatuba, Ilhabela and São Sebastião, has a ZEE dating from 2004, which according to the legal norms should be reviewed every ten years. Thus, the present dissertation aims at analyzing the CMMA's role in this revision process, noting that the public policy councils are understood as promising spaces for democratic deepening.

Keywords: Social participation; Local government, Environment Council; Ecological-economic zoning

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Agência Nacional das Águas
CBHLN	Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CMMA	Conselho Municipal do Meio Ambiente de Ubatuba
CIRM	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CONSEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado de São Paulo
CPLA	Coordenadoria de Planejamento Ambiental do Estado de São Paulo
GERCO	Gerenciamento Costeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICTEM	Indicador de Coleta e Tratabilidade de Esgoto da População Urbana
PEGC	Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro
PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SMA	Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo
SMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Ubatuba
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico

Nota introdutória: Uma reflexão inicial.

Inicialmente compreendo que o diálogo entre o sentir e o pensar orientam muitos campos das ciências. A partir desse diálogo, essa pesquisa foi construída, bem como os anseios por continuar a procurar entender o funcionamento de algumas estruturas sociais inseridas em seus meios. Nesse sentido concordo com Alves et al. (2010): “A ampliação da potência de agir¹ reside na tomada de consciência da causa primeira de nossos afetos ou sentimentos, pois para Espinosa construímos ideias a partir do que sentimos”.

Sente-se um lugar através dos cinco sentidos e de todas as relações que podem existir a partir deles: o sabor de um alimento oriundo do mar que possui um preparo típico da região; os aromas da Mata-Atlântica misturados com a maresia e o marcante odor das zonas portuárias e das áreas pesqueiras; as paisagens observadas das pequenas casas que estão vulneráveis nos morros distantes da orla e as outras que estão em ruas tantas vezes arborizadas próximas às praias; o tráfego de bicicletas que cruzam ruas e rodovias levando compras, crianças ou outros objetos; o som dos motores de popa das pequenas embarcações que chegam do mar se misturando com o som dos pássaros que as acompanham, e o ruído dos veículos, com seus motores e equipamentos sonoros, que estão congestionando as ruas no verão; e a sensação da brisa no final da tarde quando estiver próximo ao oceano ou o contato com a luz solar que esquentar e queima o corpo.

Esses sentidos trazem consigo as percepções das histórias gravadas no conhecimento que é transmitido de geração em geração dos lugares. Estampa na memória uma diversidade de sensações que fornecem inúmeros elementos que compõem o local. Tais percepções revelam que há um presente sendo construído cotidianamente por seus moradores perenes ou provisórios.

A partir dessas percepções, inicia-se um processo reflexivo que formula perguntas e busca encontrar as suas possíveis respostas. Esse processo está inserido em uma linha do tempo: ao término da formulação da pergunta ou da resposta, elas já são passado e uma nova realidade foi construída demandando novas perguntas e novas respostas, pois as vidas das pessoas e das sociedades estão em constante metamorfose. Assim, é necessário um esforço

¹ O conceito de potência de ação faz parte da obra do filósofo holandês Baruch Espinosa do século XVII, onde o conceito de potência de ação é entendido segundo Alves et al.(2010) como “a capacidade de ser afetado pelo outro, num processo de possibilidades infinitas de criação e de entrelaçamento nos bons e maus encontros. É quando me torno causa de meus afetos e senhor de minha percepção.”

contínuo para - de alguma forma - contribuir para a construção de uma organização social mais fraterna.

Essa pesquisa nasce desse diálogo do sentir com o pensar. Idas à região litorânea paulista antes de tê-la como objeto de estudos criaram percepções para este autor que posteriormente se transformaram em reflexões. Inicialmente em relação à Baixada Santista, por tê-la conhecido primeiro, e posteriormente ao Litoral Norte: Caraguatatuba, São Sebastião, Ilhabela e Ubatuba. Percebia-se que as realidades das duas regiões tantas vezes se apresentavam como convergentes - independentemente das diversidades - apesar de se ter a sensação de estarem em períodos históricos diferentes: o que aconteceu na Baixada Santista no passado se assemelhava aos fenômenos que estão ocorrendo no Litoral Norte do presente. A partir desse sentir perguntas emergiram, bem como a busca por suas possíveis respostas.

Uma dessas perguntas que emanaram desse processo de percepção e reflexão orientadora dessa pesquisa foi: qual é a participação da sociedade, em particular através do Conselho de Meio Ambiente municipal, na construção das políticas públicas ambientais do município?

Foi a partir desse histórico do autor, de como ele enxerga o nascimento dos campos de pesquisas, bem como da sua visão de como deve ser uma gestão ambiental participativa que foi construído esse estudo.

1 INTRODUÇÃO

A democracia se consolidou ao longo da segunda metade do século passado como o sistema político considerado adequado para o processo de tomada de decisão de caráter público. Com efeito, os diferentes entendimentos do significado e exercício da democracia oferecem distintos rumos para o seu desenvolvimento: alguns apontam para a necessidade de uma maior ênfase na participação e outros na representação. De toda forma, a democracia pressupõe, em princípio, tolerância e debate aberto, propiciando um processo reflexivo e fecundo para que as ações respondam, de fato, aos anseios do povo, incluindo, em particular no que se refere ao uso dos recursos naturais.

A democracia brasileira é construída sobre uma base representativa, observado o papel das câmaras legislativas e dos executivos nas diferentes esferas: municipais, estaduais e federal. Contudo, são muitas as experiências com vistas a uma democracia participativa. Lavallo e Vera (2011) salientam essa dimensão participativa das nossas experiências democráticas ao mencionar:

De fato, não é exagero afirmar que a “participação” é uma feição das instituições do Estado brasileiro, isto é, transbordou o estatuto de reclamo dos atores sociais e de orientação política programática de governos e partidos – embora preserve esse caráter duplo, atingindo um desenvolvimento institucional sem paralelo em outros contextos.

Cabe salientar que, segundo os autores, o desenvolvimento institucional não obrigatoriamente está relacionado ao desenvolvimento efetivo de tais espaços. Nessa pesquisa se objetivou aprofundar essa reflexão.

Desse modo, existem diferentes instrumentos de caráter participativo: orçamentos participativos, conferências sobre as políticas públicas, os conselhos gestores, lei de iniciativa popular etc. Buscando contribuir com a análise da construção e do exercício da democracia participativa na gestão ambiental pública, este projeto visa analisar criticamente a dimensão socioambiental e sua repercussão para a construção de políticas públicas, tendo como recorte o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Ubatuba nos anos de 2015 a 2016.

Nesse período ocorreu o processo de revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Litoral Norte Paulista cuja primeira versão data de 2004. O ZEE é um instrumento do Gerenciamento Costeiro que possui como marco de criação uma legislação federal de 1988, tendo como finalidade contribuir para o planejamento e organização das atividades socioeconômicas da Zona Costeira.

Nossa opção de estudo pelo conselho de política pública se justifica pela intenção de contribuir com a melhor compreensão de suas características e seus modos de ação, tendo em vista que a partir da Constituição de 1988, notadamente, ganharam espaços no país.

No que tange à dimensão ambiental, o que motiva a escolha é a existência atual de um contexto socioambiental caracterizado pelos recursos ambientais sendo consumidos e degradados acima da capacidade de reposição dos sistemas (LEFF, 2000). O meio ambiente se descarateriza com o agravamento dos impactos ambientais em diferentes escalas, que vão do aquecimento global ao reduzido acesso ao saneamento básico, como o que ocorre no município de Ubatuba. Este último apresenta um significativo crescimento populacional nos últimos anos, implicando em novos grandes desafios, em particular aqueles ambientais (por exemplo, a gestão de resíduos sólidos, ocupação de áreas irregulares, etc). Em específico, foi fortuito o encontro do período dessa pesquisa com o processo de revisão do ZEE do Litoral Norte.

Ao observar a Zona Costeira paulista, em especial o Litoral Norte, por um lado, há uma percepção inicial de encantamento diante de uma beleza socioambiental incrível e, ao mesmo tempo, alguns descontentamentos pela situação vulnerável que se encontra parte dos seus cidadãos, bem como um quinhão degradado dos ecossistemas ali presentes. Contradição recorrente em tantos lugares do Brasil, que para serem minimizadas demandam projetos políticos com foco na questão ambiental para o desenvolvimento pleno do lugar.

Desse modo, nosso objetivo geral é contribuir para um melhor entendimento do funcionamento e a influência dos conselhos de meio ambiente na gestão ambiental municipal de Ubatuba. Os objetivos específicos desta dissertação consistem em ampliar a base de informações acerca da participação social nas políticas públicas municipais de meio ambiente, com foco no conselho de meio ambiente. Trata-se de estudar sua estrutura organizacional e suas ações, em especial, referentes à revisão do ZEE. Conjuntamente identificar os papéis do conselho de meio ambiente e contribuir com o aperfeiçoamento desses colegiados, através do aumento da base de dados acerca dos mesmos.

A democracia tem se apresentado como base para a construção de sociedades mais justas e fraternas. Todavia, a sua concepção hegemônica (SANTOS e AVRITZER, 2002) fortemente embasada na representatividade não tem sido capaz de responder a totalidade das questões colocadas pelos que almejam o desenvolvimento sustentável. Entendido, em linhas gerais, como a capacidade de congregar no desenvolvimento o respeito aos aspectos ambientais, sociais e econômicos. Assim, a democracia participativa, que os conselhos municipais de ambiente aspiram fortalecer, fornece direções que podem contribuir com o

desenvolvimento sustentável das sociedades. Na Política Nacional de Meio Ambiente, promulgada em 1981, há em seu segundo artigo o princípio de uma participação ativa na defesa do meio ambiente. Neste âmbito, a educação ambiental, em sua dimensão formal e não formal, teria o papel de favorecer a participação, com a conscientização sobre os problemas ambientais. Em 1988, a promulgação da Constituição Federal permitiu avançar na criação de instrumentos para a participação democrática direta na gestão pública. Em seu Art. 225 que discorre sobre a dimensão ambiental, a Constituição impõe ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente. Na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, fruto da Conferência conhecida como Rio 92, está declarado em seu Princípio 10: a melhor maneira de se tratar as questões ambientais é assegurando a participação, no nível apropriado, a todos os cidadãos interessados. Nesse contexto, há portanto prescrição de maior participação da sociedade civil na gestão pública também no que tange à dimensão socioambiental dos municípios. Desse modo, a presente pesquisa sobre o conselho de meio ambiente de Ubatuba nos parece pertinente diante o desafio de se construir uma gestão ambiental eficiente para tratar dos diferentes problemas enfrentados por uma região rica do ponto de vista ambiental, bem como para aumentar a base de informações acerca dos conselhos municipais de meio ambiente e sua contribuição na gestão ambiental municipal. Nosso interesse consiste em fomentar diálogos acerca da democracia participativa a partir das problemáticas socioambientais de responsabilidades municipais. O fortalecimento dos CMMAs representa em princípio um avanço da democracia participativa no Brasil.

A metodologia deste projeto foi concebida de modo a obter elementos para responder ao seguinte problema de pesquisa: qual o papel dos conselhos municipais de meio ambiente na gestão ambiental dos municípios? Como hipótese de trabalho, considera-se que os conselhos municipais de meio ambiente formalmente se consolidaram nos últimos anos, mas estão longe de orientar as políticas públicas ambientais nos municípios. Ademais, admite-se que estes conselhos possuem poucos meios para mobilizar a sua população.

Na construção dessa pesquisa, utilizou-se como fonte de dados: entrevista com o Secretário de Meio Ambiente de Ubatuba e também presidente do Conselho de Meio Ambiente de Ubatuba – CMMA; Atas das reuniões do CMMA que estavam disponíveis na Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Ubatuba – SMMA; questionário aplicado de modo virtual junto aos conselheiros do CMMA; Documentos protocolados pela população ubatubana junto à SMMA referentes à revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE; Gravação da Audiência Pública convocada pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente

referente à revisão do ZEE; levantamento no Diário Oficial do Município informações sobre o CMMA e; áudios de entrevistas com integrantes do CMMA na mídia local.

Inicialmente, é salutar expor que há algumas lacunas de dados. Tal ressalva vale para que o leitor esteja ciente da possibilidade de leituras distintas. Essa lacuna não aponta para uma superficialidade da pesquisa, mas sim, para a necessidade de um esforço intenso para correlacionar os dados, por vezes escassos, obtidos de diferentes fontes e construir informações que enriqueçam o debate acerca dos espaços participativos e suas contribuições para o funcionamento harmonioso da sociedade. Uma dessas lacunas é referente aos dados obtidos junto aos conselheiros. Foram aplicados questionários junto aos conselheiros (as) da Gestão 2015-2016 no início do ano de 2017 (Ver Apêndice B). Convém aqui apresentar algumas ponderações que, em certa medida, buscam explicar a relativa baixa adesão dos conselheiros. Em pesquisa anterior sobre os conselhos de Piracicaba, foram utilizados instrumentos semelhantes junto aos conselheiros (as). A experiência com essa pesquisa indicou que a aplicação de questionários nos horários das reuniões gera dois efeitos: quando aplicado em seu início, ainda que acordado com o presidente ou coordenador, há uma relativa pressa dos conselheiros, visto um reduzido tempo para as respostas; e quando aplicado ao término, há igualmente uma relativa pressa dos entrevistados em deixar os espaços dos conselhos. Em ambos os casos comumente as respostas eram simplificadas, notadamente aquelas qualitativas. Certamente, essas constatações empíricas não podem ser extrapoladas para todas as outras situações. Todavia, diante dessa experiência, considerou-se como oportuno o uso dos questionários on-line. Dessa forma, a opção escolhida foi uma aplicação via email de questionários aos membros do conselho. Assim, a secretaria da SMMA inicialmente enviou uma mensagem aos conselheiros (as) com informações acerca da pesquisa; diante da baixa adesão, foi reencaminhada uma mensagem em particular pelo autor com as informações acerca da pesquisa e o procedimento para o preenchimento do questionário; e se finalizou o processo com contatos telefônicos com objetivo de elevar a quantidade de respostas.

Diante de tais contratemplos, foram obtidas cinco respostas dos conselheiros, que conjuntamente com a entrevista com o presidente do CMMA constituem um conjunto de seis conselheiros que contribuíram diretamente com essa pesquisa, dentro do universo de

dezenove possíveis², o que corresponde a aproximadamente um terço dos conselheiros titulares. Nesse conjunto se obteve como resultados: duas respostas de conselheiros representantes do poder público e três da sociedade civil, o que representa, em certa medida, a proporcionalidade existente no conselho.

Essa ponderação é necessária ser feita para que não se cometa distorções ao extrapolar as respostas para todos do conselho. Dessa forma, para se reduzir possíveis deformidades se focará na dimensão qualitativa das respostas obtidas, bem como no cruzamento dessas informações com aquelas obtidas a partir de entrevistas que os conselheiros deram à mídia local.

A entrevista realizada com o presidente do CMMA foi semi-estruturada (Ver Apêndice A), tendo priorizado a dimensão qualitativa, uma vez que as possibilidades do entrevistado desenvolver suas argumentações orientou toda a entrevista. Sua estrutura foi concebida em blocos: 1. Informações Gerais – aspectos envolvendo o caráter do conselho, atividades desenvolvidas, etc.; 2. Infraestrutura – Quais os recursos que o conselho possui para o desenvolvimento de suas atividades; 3. Comunicação – comunicação com os seus membros, informação da população em relação ao desenvolvimento de suas atividades; 4. Gestão – planejamento e a realização de ações por parte do conselho e suas relações com as demais instituições do município, bem como de outros municípios; 5. Conselho – temas em que o conselho tem atuado, destacando-se o processo de revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico.

A partir dessa estruturação foi realizada a entrevista na sede da SMMA em Ubatuba, ao término do mandato do então Secretário de Meio Ambiente, no segundo semestre de 2016. Utilizou-se estruturação semelhante para a elaboração do modelo de questionário que foi aplicado junto aos conselheiros.

Como parte integrante de nossa metodologia de pesquisa foram levantadas as Atas das reuniões do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Ubatuba. Optou-se nesse momento por realizar uma pequena ampliação no recorte temporal do estudo. Ultrapassou-se assim os dois anos do recorte temporal de 2015-2016, a fim de obter Atas a partir de Março de 2013. Justifica-se esse novo recorte, especificamente dessa dimensão, devido à indisponibilidade de um número significativo de registros das atividades do ano de 2015.

² O CMMA foi inicialmente constituído por vinte e quatro conselheiros e uma legislação alterou esse número para vinte ao final de 2015. Na página do CMMA no site da Prefeitura de Ubatuba constam dezenove entidades representadas.

Dessa forma, adotou-se a alternativa de levantar todos os registros que estavam disponíveis na Secretaria de Municipal de Meio Ambiente de Ubatuba – SMMA referentes ao CMMA, permitindo assim uma melhor compreensão das atividades do conselho. Esses documentos foram obtidos, em sua maioria, diretamente dos arquivos da SMMA no segundo semestre de 2016 e digitalizados em arquivos eletrônicos. Outros materiais que foram encaminhados via email por funcionárias da instituição compuseram igualmente os elementos analisados.

O Diário Oficial do município foi utilizado como fonte de informações na busca por identificar decisões do conselho tornadas públicas através do meio de comunicação oficial da prefeitura. Foram feitas buscas no site Oficial do diário com as palavras: CMMA, conselho e meio ambiente. Todavia, não foram encontradas informações referentes a qualquer tipo de decisão do conselho.

Paralelamente, foram levantadas reportagens publicadas na mídia digital local, especificamente no site InformarUbatuba que acompanhou em grande medida os acontecimentos referentes à revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico. Com objetivo de se ter informações com um nível menor de interferência dos jornalistas do portal eletrônico, optou-se por utilizar notadamente aquelas reportagens que se embasaram em entrevistas com envolvidos no tema dessa pesquisa, as quais continham os áudios disponíveis na íntegra. Com um recorte temporal do ano de 2016 foram levantadas dezesseis reportagens que abordavam o tema do Gerenciamento Costeiro. Em sua maioria, foram publicadas no segundo semestre do ano, período de maior efervescência do debate, bem como tratou-se do momento de realização da Audiência Pública convocada pelo Estado através da Secretaria Estadual de Meio Ambiente. Nessas dezesseis reportagens, constam dezessete entrevistas que abordavam o tema com os seguintes entrevistados: o prefeito Maurício Moromizato (2012-2016); o secretário de meio ambiente e presidente do Conselho de Meio Ambiente de Ubatuba, Juan Blanco; o coordenador da Coordenadoria de Planejamento Ambiental da Secretaria de Meio Ambiente do Estado - CPLA, Eduardo Trani; além de procuradores (as), conselheiros, representantes de entidades da sociedade civil e moradores de Ubatuba. Desse modo, esse material forneceu informações valiosas que certamente enriqueceram esse trabalho.

É pertinente expor que inicialmente esta pesquisa visava avaliar o papel dos demais conselhos de meio ambiente do Litoral Norte paulista: Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela. Todavia, apesar de terem legislações que os criaram, não foi possível obter informações acerca do seu funcionamento através dos contatos realizados, bem como o acesso a informações nos *sites* oficiais das prefeituras. O conselho de Ilhabela estava, por exemplo, com atividades suspensas em 2016. Desse modo, observada a escassez de dados, foi

considerado apropriado o foco ao conselho de Ubatuba, que apresentava um conjunto mais substancial de informações para o desenvolvimento desta pesquisa. De toda maneira, esta prospecção da pesquisa revela em grande medida o lugar modesto dos conselhos de meio ambiente nas administrações públicas brasileiras.

Como método de análise, utilizou-se a análise de conteúdo para as atas. A análise de conteúdo pode ser entendida brevemente segundo Caregnato e Mutti (2006) como “uma técnica de pesquisa que trabalha com a palavra (...)” e Campos (2004) e Mozzato e Grzybovski (2011) complementam acerca da importância de somar ao vocábulo – sentido manifesto - também o seu sentido latente. A partir desse material escrito ou transcrito é possível criar categorias que auxiliam a compreensão da ênfase dada a um ou outro determinado assunto. Para os demais materiais se utilizou a análise de discurso que segundo Caregnato e Mutti (2006) busca identificar o sentido das distintas maneiras de expressão, uma vez que ele não é considerado neutro: “O processo de análise discursiva tem a pretensão de interrogar os sentidos estabelecidos em diversas formas de produção”.

A partir desse panorama inicial, essa dissertação apresenta as principais características do município de Ubatuba, considerando em particular seus desafios ambientais. Na sequência, são apresentadas as dimensões do gerenciamento costeiro, um breve histórico em torno da concepção de seus instrumentos e sua aproximação com o município. No conjunto do levantamento bibliográfico, há uma discussão acerca do debate democrático, notadamente aquele sobre o papel dos conselhos, nas últimas décadas.

Depois deste olhar mais geral, ingressamos na apresentação do Conselho de Meio Ambiente de Ubatuba, de modo a expor suas características. Desta maneira, examinamos em seguida o seu papel dentro do processo de revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico. Por fim, nossas conclusões oferecem uma resposta ao nosso problema de pesquisa, discutindo a hipótese levantada.

2 ASPECTOS SOCIOAMBIENTAIS DO MUNICÍPIO DE UBATUBA

Segundo a Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo (2010), o litoral paulista é composto por três subunidades geográficas: Litoral Norte, Baixada Santista e Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape, Cananeia e Ilha Comprida. Trata-se de um mosaico de ecossistemas litorâneos, com estuários, enseadas, restingas, praias, costões rochosos e formas insulares. A região é representativa por uma grande parte da biodiversidade brasileira. A subunidade do Litoral Norte é formada por quatro municípios: Caraguatatuba, São Sebastião, Ilhabela e Ubatuba.

Figura 1. Municípios do litoral paulista

Fonte: CETESB, 2017

A distribuição demográfica entre as três regiões é significativamente díspare. A Baixada Santista concentra 1,82 milhões de pessoas, o que corresponde a 82,9 % do total; enquanto o Litoral Norte possui uma população de 324 mil pessoas, 14,7 %; e o Litoral Sul 54 mil pessoas, equivalente a 2,4% do total (IBGE, 2017).

Há aproximadamente 30 anos, em 1990, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC I) expôs um aspecto relevante à época do que ocorre na zona costeira brasileira, que ainda possui sua importância. Fenômeno apresentado com ocorrência notadamente nas capitais, mas sem deixar de tratar das demais cidades litorâneas: o

“preocupante e crescente nível de expansão urbana desordenada”. Ainda mais aqui há o agravante de uma atividade turística que promove um intenso adensamento temporário.

Salvo exceções de alguns municípios litorâneos, esse adensamento temporário requer gestão cuidadosa e políticas públicas específicas. Os turistas que visitam os municípios em períodos de férias ou feriados alteram a rotina das cidades, muitas vezes, sobrecarregando os serviços públicos.

A população flutuante no ano de 2016 (CETESB, 2017) nos municípios do Litoral Norte foi de aproximadamente: 110.000 em Caraguatatuba, número inferior à população fixa de 115.071 habitantes; 70.000 em São Sebastião, inferior à população residente de 84.294; 15.000 em Ilhabela, também inferior à população permanente de 32.782 e; 110.000 em Ubatuba, superior à população fixa de 87.364 (IBGE, 2016).

Figura 2. População fixa e flutuante para o ano de 2016

Fonte: CETESB (2017)

A região possui geração de esgotos sanitários crescente, acompanhando o crescimento da população e o aumento do poder de consumo. No que tange ao aspecto sanitário, convém mencionar o seguinte diagnóstico em 2016: Caraguatatuba coleta 69% do seu esgoto e trata 100% do que é coletado; Ilhabela coleta 4%, sendo que trata 28%; São Sebastião coleta 36% e trata 55%; e Ubatuba coleta 30% do seu esgoto e do material coletado ela trata 100%. Diversos rios e o mar constituem corpos receptores de esgoto não coletado ou tratado. Os ICTEM – Indicador de Coleta e Tratabilidade de Esgoto da População Urbana de Municípios (valor maior indica um tratamento mais adequado em uma escala de 0 a 10) são

de 7,29 em Caraguatatuba; 1,04 em Ilhabela; 3,07 em São Sebastião e; de 3,74 em Ubatuba (CETESB, 2017).

A tabela 1 permite destacar que os municípios em questão ainda requerem grandes esforços para promover avanços nas políticas de saneamento básico, especificamente no esgotamento sanitário. Quando comparado aos outros municípios da região Ubatuba se encontra bem situado. Todavia, ao se comparar ao padrão do Sudeste com índice de coleta de 77% e tratamento 44% de todo os esgotos gerados - 64,3% do que é coletado (SNIS, 2013) observa-se que o município.

Tabela 1. Informações sobre saneamento básico nos municípios do Litoral Norte paulista

UGRHI	Município	População IBGE (2016) ¹		Atendimento (%) ²		Carga Poluidora			ICTEM	Corpo Receptor
						(kg DBO/dia)				
						Potencial	Removida	Remanescente		
3	Ubatuba	87.364	85.246	30%	100%	4.603	1.231	3.372	3,74	Rios Diversos / Mar
	Caraguatatuba	115.071	111.136	69%	100%	6.001	3.721	2.280	7,29	Rios Diversos / Mar
	São Sebastião	84.294	83.343	36%	55%	4.501	809	3.691	3,07	Rios Diversos / Mar
	Ilhabela	32.782	32.556	28%	4%	1.758	18	1.741	1,04	Rios Diversos / Mar
Sub-total	04 municípios	319.511	312.282	45%	38%	-	-	-	-	-

Fonte: CETESB (2017)

Obs: Considera-se porcentagem de tratamento nula para emissário submarino precedido de EPC.

Outros desafios dos municípios do Litoral Norte paulista envolvem a questão do tratamento dos resíduos sólidos. Aqui, ainda há infraestrutura deficiente, o que gera custos ao município devido à necessidade de transbordo dos seus resíduos para outras localidades situadas no planalto. (CBHLN, 2011).

Por outro lado, o Porto de São Sebastião eleva o tráfego de veículos pesados no sistema viário que interliga o planalto com o litoral. Há riscos objetivos de derramamentos de óleo devido à grande atividade petrolífera. Estes problemas marcam a região (SÃO PAULO, 2005).

Acerca da dimensão viária, outro fator intensificador de tráfego e, por consequência, contribuição para sobrecarregar o sistema viário, é o incremento populacional. Nesse sentido, a SMA (2016) veicula considerações relacionadas que auxiliam a enxergar os impactos dessa elevação no fluxo de veículos.

Os gargalos aí existentes são perceptíveis tanto no eixo que corre paralelamente à orla oceânica, quanto naqueles que estabelecem a ligação ao Vale do Paraíba. No primeiro caso, a infraestrutura viária atravessa perímetros urbanos de alta densidade demográfica, gerando uma sobreposição do trânsito de âmbito regional ao tráfego de âmbito local e provocando congestionamentos, acidentes e atropelamentos, frequentes na região. No segundo caso, os

problemas se referem ao grande fluxo de veículos e à sobrecarga da infraestrutura viária, gerando problemas de tráfego intenso que se acirram ainda mais nos finais de semana, férias e feriados.

Esses desafios anteriormente apresentados são causas, como as atividades econômicas ligadas ao petróleo, ou consequências, como a questão dos resíduos sólidos ou esgotamento sanitário, do crescimento populacional da região que é observável no gráfico com série temporal desde os anos 50.

Figura 3. Crescimento populacional do Litoral norte entre 1950 e 2010.

Fonte: IBGE *apud* Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte - CBHLN (2013)

Inserida no Litoral Norte paulista, o município de Ubatuba é aquele localizado mais ao norte, já fazendo divisa com Paraty no Rio de Janeiro. Detentor da maior extensão de linha de costa de São Paulo com mais de 200 km, seu território apresenta uma população em 2017 de aproximadamente 88.313 segundo a projeção do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017.

A população do Litoral Norte paulista cresceu muito na última década (CETESB, 2012). De 2002 a 2011, a população de Caraguatatuba cresceu 21%; São Sebastião 19%; Ilhabela 29% e Ubatuba 12%. Em uma série temporal mais recente de 2007 a 2016 (CETESB, 2016), Ubatuba permanece com a menor taxa de crescimento dos municípios do Litoral Norte, com 16% de crescimento nesse período; contra 37% de Ilhabela; 30% em Caraguatatuba e; 25% em São Sebastião.

O crescimento populacional desses municípios gera pressões sobre os recursos naturais, de modo a ser necessária uma gestão pública eficaz com vistas a um desenvolvimento sustentável. A sobrecarga dos serviços e infraestrutura existente no local

constitui um problema considerável, convém insistir. A região litorânea é uma das áreas sob o maior estresse ambiental devido à “exploração excessiva de seus recursos naturais e o uso desordenado do solo” (GRUBER et. al., 2003). Ademais, como apontado pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente (2005), as possibilidades de aquisição de “terras baratas” localizadas nos sertões, enquanto regiões vulneráveis compostas de encostas e sopés dos morros criam processos de urbanização precária, assemelhando às favelas dos centros urbanos.

A elevada taxa de crescimento do município expressa anteriormente e observada no gráfico (Figura 3.), ainda que inferior quando comparado aos outros municípios da região, é para o presidente do CMMA a raiz dos problemas mais dramáticos de Ubatuba. Segundo nosso interlocutor, a partir dessa elevada taxa de crescimento populacional emergem dois impactos de maiores intensidades. De um lado, os problemas oriundos da baixa cobertura de saneamento básico: “essa expansão da mancha urbana sem a infraestrutura de saneamento é, de longe, o maior problema ambiental do Litoral Norte”. De outro lado, a ocupação desordenada exerce pressão sobre áreas de interesse ambiental: “esse problema apesar de grave é bem menos grave no meu entender do que o problema do saneamento”.

Cabe destacar que o discurso de seu secretário municipal de meio ambiente, no que tange a “ocupação desordenada”, foi referente a áreas de florestas do município e de morros. Ou seja, ainda que ele tenha considerado os impactos negativos do avanço urbano sobre algumas áreas vegetadas do município, sua preocupação maior reside na dimensão sanitária.

Dessa forma, é pertinente expor a perspectiva da CETESB (2016) quando também exprimem acerca dessa dimensão sanitária ao relatar que as áreas irregulares, quando não cobertas por sistemas de coleta, contribuem para a redução da qualidade das águas e consequentemente da balneabilidade das praias.

(...) áreas sem cobertura de rede coletora, muitas vezes por serem de ocupação irregular, possuem lançamentos clandestinos de esgotos em cursos de água. Outro fator, que contribui para o comprometimento do uso recreacional dessas águas, é a poluição difusa gerada pela ocorrência de chuvas, cuja influência na qualidade das praias é sempre evidenciada em aumentos significativos do número de praias impróprias verificado nos boletins semanais.

Desse modo, há correlações entre os processos irregulares e a qualidade dos seus recursos hídricos para além da redução da cobertura vegetal. A “produção de água” torna-se comprometida e a perda de diversidade biológica é elevada. Sustenta essa perspectiva a constatação da SMA (2016) sobre a expansão de assentamentos precários, o que provoca no mínimo três consequências:

pressiona áreas legalmente protegidas e de grande fragilidade ambiental; expõe a população moradora a situações de risco pela ocupação de áreas naturalmente suscetíveis a escorregamentos; e degrada a qualidade de vida e os recursos naturais, sobretudo dos recursos hídricos, pelo lançamento de esgoto *in natura* nos corpos d'água ou pela contaminação do solo (SMA, 2016).

Observa-se no discurso do gestor público da SMMA, a ênfase atribuída aos desafios relacionados ao saneamento básico. Segundo o secretário de meio-ambiente de Ubatuba, existem menos de 40%³ da população deste município com acesso ao tratamento de esgoto, o que provoca impactos na balneabilidade das praias, elemento que estrutura o turismo na região. Agrava essa situação a variação sazonal da população, associada à elevada porcentagem de imóveis de veraneio, algo em torno de 50%. Observa-se que a dimensão do saneamento é apontada como vetor que restringirá a principal atividade do município, o turismo.

Então, tudo isso junto é o grande nó ambiental do município é essa urbanização desordenada e o principal impacto dessa urbanização é no saneamento. O município... Portanto... na qualidade ambiental das águas e, portanto, na qualidade da balneabilidade das praias. Esse crescimento exagerado vai matar a galinha dos ovos de ouro. Porque a gente já vê um crescimento do número de bandeiras vermelhas nas praias, por exemplo.

Essa argumentação a respeito da balneabilidade das praias encontra respaldo no Relatório da Qualidade das Praias da CETESB (2016) ao tratar de Ubatuba.

Em 2016, 50% (13) dos pontos monitorados permaneceram Próprios para banho o ano todo, sendo que 8% (2) apresentaram qualificação anual Ótima e 42% (11) apresentaram qualificação anual Boa. Dentre os demais pontos monitorados, 42% (11) receberam qualificação anual Regular e 8% (2) apresentaram qualificação Péssima (Gráfico 3.1 e Tabela 3.1). Em 2015, 61% (16) dos pontos monitorados apresentaram-se Próprios para banho o ano inteiro, sendo que 19% (5) apresentaram qualificação anual Ótima e 42% (11) apresentaram qualificação anual Boa. Receberam qualificação anual Regular 31% (8) das praias. A praia Perequê-Mirim recebeu qualificação anual Ruim e o ponto de Itaguá (nº 1724 da Av. Leovegildo) recebeu qualificação anual Péssima.

Comparando-se com o ano anterior, as praias do município de Ubatuba apresentaram piora na qualidade de suas águas, pois o número de praias que permaneceram 100% do tempo Próprias para banho diminuiu, aumentando o grupo das praias com classificação Regular e Péssima.

Certamente, é necessário ponderar a respeito do que foi exposto pela CETESB diante de uma análise somente de dois anos. Entretanto, serve de indicativo e demonstra que a preocupação em relação ao saneamento básico afetar a qualidade do principal atrativo

³ A tabela 1 revela que esse valor gira em torno dos 30%, e não 40% como apontado pelo presidente do CMMA. A divergência pode ter ocorrido pela CETESB não considerar emissários submarinos antecidos por Estações de Pré-Condicionamento - EPC como tratamento, como ocorre na praia da Enseada.

turístico do município é válida diante do baixo volume de tratamento do esgotamento sanitário local.

Ainda que a qualidade de suas praias pioraram, Ubatuba possui indicadores sanitários superiores quando comparado aos municípios vizinhos, excetuando Caraguatatuba.

Figura 4. Porcentagem da qualidade das praias em Ubatuba ao longo do ano de 2016

Fonte: CETESB (2016)

Esta aparente contradição entre um esgotamento sanitário deficiente e uma qualidade satisfatória de suas praias pode ser explicada pelo fato do município possuir aproximadamente 62 mil ha de Mata Atlântica, cobrindo 85% de seu território (São Paulo, 2007). Sua topografia e condição climática úmida favorecem a ocorrência de chuvas orográficas (CETESB, 2017). Esses elementos constituem uma rede hídrica abundante, que favorecem uma melhor qualidade de seus balneários.

Cabe salientar que, no presente, inserida em um cenário de super exploração dos recursos naturais, esse bioma de Mata Atlântica está muito ameaçado. Situado em 17 estados brasileiros, foi fragmentado e reduzido a 8% da sua área original. Ainda que sua área tenha sido reduzida drasticamente, a Mata Atlântica “detém recordes de biodiversidade com até 450 espécies de árvores por hectare e mais de 8.000 plantas já identificadas. A fauna, uma das mais diversas do mundo, inclui 70% das espécies consideradas ameaçadas no Brasil” (SÃO PAULO, 2010). A importância da floresta ainda se deve a outros aspectos que são os serviços ambientais prestados como regulação do clima, a produção de água, fornecimento de recursos naturais e beleza cênica, além de seu simbolismo.

Ainda quanto aos recursos hídricos, segundo ANA (2017) a qualidade da água de todos os sistemas de abastecimento do município eram satisfatórias em 2015 – como pode ser verificado na tabela abaixo – o que inclui os mananciais do Rio Comprido e Rio Grande que abastecem aproximadamente 90% do município. Em parte essa situação se explica, mesmo diante dos baixos níveis de tratamento de efluentes, pela cobertura florestal da maior parte de seus mananciais como acima exposto.

Tabela 2. Avaliação Oferta/Demanda de Água

Mananciais	Sistema	Participação no abastecimento do município	Situação (até 2015)
Rio Comprido, Rio Grande/Ubatuba	Isolado Ubatuba (Carolina)	90 %	Satisfatória
Rio das Piabas (Maranduba), Rio Lagoinha	Isolado Ubatuba (Maranduba)	8 %	Satisfatória
Rio Itamambuca	Isolado Ubatuba (Itamambuca)	2 %	Satisfatória
Córrego sem nome (Rua Inhambú)	Isolado Ubatuba (Vermelha do Sul - Inhambú)	< 1%	Satisfatória
Córrego sem nome (Rua Rouxinol)	Isolado Ubatuba (Vermelha do Sul - Rouxinol)	< 1%	Satisfatória

Fonte: Agência Nacional das Águas (2017)

Do ponto de vista econômico, o município de Ubatuba possuiu uma economia com base nos serviços, que correspondem a 84,13% da atividade local. Em seguida, a atividade industrial corresponde a 14,6% e, enfim, 1,2% é a parte da agropecuária (SEADE, 2014). A sua produção de riquezas constrói um PIB per capita de 13.343,70 reais, o menor valor entre os quatro municípios, ainda que não tão distante de Caraguatatuba e Ilhabela (IBGE Cidades, 2014).

Figura 5. PIB Per capita do Litoral Norte Paulista - 2014

Fonte: IBGE (2014)

Diante desse perfil do município, é possível identificar desafios presentes e futuros. Ubatuba, bem como todo o Litoral Norte, conhece um notável crescimento demográfico, o que implica na necessidade de uma gestão ambiental séria visando uma perspectiva de desenvolvimento sustentável, gerando bem estar social, proteção ambiental e oportunidades econômicas.

3 GERENCIAMENTO COSTEIRO E SUA DIMENSÃO MUNICIPAL

Segundo Gruber et. al. (2003), é na década de 60 que se inicia a história da gestão do mar e da Zona Costeira brasileira. Na década seguinte, em 1974, é composta a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - CIRM⁴ que tinha como objetivo implementar um programa de zoneamento costeiro que possuía como responsáveis pela execução os órgãos de meio ambiente estaduais. Para os autores, nesse período são criados diferentes programas que reconhecem a relevância da costa e da plataforma continental brasileira. Na década de 80, a CIRM cria uma subcomissão de Gerenciamento Costeiro que foi responsável pela construção de um programa com esta finalidade (PROGERCO). No final da década, em 1988, foi promulgada a lei 7.661, que prescreve a elaboração do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC).

Dois anos mais tarde, a Resolução nº 01 da CIRM institui o primeiro Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC I)⁵ com a apresentação dos objetivos, princípios e instrumentos. Essa resolução pode ser considerada como um marco relevante na construção do Gerenciamento Costeiro. Em 1997, ocorre uma atualização desse plano, designado como PNGC II. Após os dois Planos Nacionais, foi elaborado o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) do estado de São Paulo, em 1998. Por fim, já em 2004, o Decreto nº 5.300 regulamentou a lei nº 7.661/88 que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Essa retrospectiva histórica traça em linhas gerais os marcos legais de referência para essa pesquisa.

O Gerenciamento Costeiro é entendido como um “conjunto de atividades e procedimentos que, através de instrumentos específicos, permite a gestão de utilização dos recursos da Zona Costeira” (RES 001/90 CIRM). Para o PEGC de 1998, trata-se de

o conjunto de atividades e procedimentos que, através de instrumentos específicos, permite a gestão dos recursos naturais da Zona Costeira, de forma integrada e participativa, visando a melhoria da qualidade de vida das populações locais, fixas e flutuantes, objetivando o desenvolvimento sustentado da região, adequando as atividades humanas à capacidade de regeneração dos recursos e funções naturais renováveis e ao não comprometimento das funções naturais inerentes aos recursos não renováveis.

⁴ A Comissão Interministerial para os Recursos do Mar tem como finalidade coordenar assuntos ligados ao mar. Sendo sua composição formada por representantes dos distintos ministérios brasileiros e sua coordenadoria será de um representante da Marinha do Brasil.

⁵ Aqui se optou por não abordar a Política Nacional de Recursos do Mar visto que o objeto de estudo se aproxima de modo mais intenso das Políticas de Gerenciamento Costeiro.

Portando, debruça-se sobre uma área relevante do ponto de vista socioambiental, a Zona Costeira brasileira. Esta última é composta por uma extensa faixa litorânea com as suas distintas formações físico-bióticas e pelo complexo conjunto de padrões de ocupações humana, de uso do solo e recursos naturais e de exploração econômica. Dada a sua importância, a Constituição Federal de 1988 em seu Art. 225, que trata do meio ambiente, classificou a Zona Costeira como “Patrimônio Nacional”. Assim, o seu gerenciamento representa um grande desafio para a gestão ambiental do país.

De acordo com a lei que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (1997) entende-se como Zona Costeira “o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos ambientais”, abrangendo as seguintes faixas:

- Faixa Marítima - estendendo-se mar afora, distando 12 milhas marítimas das linhas de base estabelecidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, compreendendo a totalidade do Mar Territorial.

- Faixa Terrestre - formada pelos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira

Todavia, essa definição não é a única existente. Para Gruber et al. (2003), há várias definições, baseadas em aspectos físicos, jurídicos, socioeconômicos etc. Para outros autores (RODRIGUES e WINDEVOLXHEL, 1998), uma das definições de maior destaque considera a zona costeira como “o espaço delimitado pela interface entre o oceano e a terra, ou seja, a faixa terrestre que recebe a influência marítima que recebe influência terrestre”. Ou, citando Clark (1996) e Gesamp (1997), pode ser conceituada como sendo a unidade territorial que vai “desde o limite da Zona Econômica Exclusiva (ZEE⁶) até o limite terrestre afetado pelo clima marítimo”.

O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de 1998 também fornece uma definição de Zona Costeira:

o espaço geográfico delimitado, na área terrestre, pelo divisor de águas de drenagem atlântica no território paulista, e na área marinha até a isóbata de 23,6 metros representada nas cartas de maior escala da Diretoria de Hidrografia e Navegação do Ministério da Marinha. Engloba todos os ecossistemas e recursos naturais existentes em suas faixas terrestres, de transição e marinha.

⁶ De acordo com a Lei 8.617/93 que dispõe sobre o mar territorial, Zona Econômica Exclusiva é a área marítima a qual o Brasil é soberano para a exploração, conservação e gestão de seus recursos. Ela se estende das doze às duzentas milhas náuticas.

No que tange os municípios, ocorre em 1988 a instituição do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)⁷ a partir da lei nº 7.661. Assim como as demais normas federais, este plano é amplo, cabendo aos estados e também aos municípios legislarem para incorporar suas especificidades, desde que não firam as diretrizes da norma superior, bem como sempre serem mais restritivas do que o regulamento geral, como explicitado no Artigo 5º §1º da PNGC: “Os Estados e Municípios poderão instituir, através de lei, os respectivos Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro, observadas as normas e diretrizes do Plano Nacional e o disposto nesta lei, e designar os órgãos competentes para a execução desses Planos”. Destarte, a regulamentação não é de competência exclusiva da União, ela é compartilhada entre os demais entes da federação, incluindo os municípios que poderão, portanto, elaborar seus Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro.

No primeiro Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro de 1990, há um conjunto de princípio que constituem orientações gerais para a preservação e proteção dos ecossistemas costeiros. São generalistas não fazendo nenhum tipo de alusão direta ao tema que está no foco desta análise das normas legais: a participação social, exceto indiretamente quando orienta para a necessidade de proteção dos ecossistemas, racionalização do uso dos recursos, cabendo a todos os integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, o SISNAMA, (incluindo os órgãos municipais e, portanto, os conselhos municipais de meio-ambiente) a preservação do ambiente. Tal ideia é explícita quando no primeiro princípio é mencionado que o PNGC deve estar em consonância com a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e a Política Nacional para Recursos do Mar: “O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro será desenvolvido e implantado com base na Política Nacional de Meio Ambiente e na Política Nacional para os Recursos do Mar” (BRASIL, 1990)

A propósito, a PNMA (BRASIL, 1981) é clara ao indicar a necessidade de atuação dos municípios na gestão ambiental do seu território, como exposto no Art. 6º:

Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

⁷ A título de informação – ainda que não seja objeto específico dessa pesquisa - vale apontar que, nessa lei, no seu Art. 10º, consta que as praias são bens públicos de uso comum do povo. Essa informação é relevante quando se pensa em zonas costeiras, pois as áreas mais valorizadas dos municípios costumam ser aquelas próximas às praias e há conflitos quando alguns proprietários de imóveis buscam tornar as praias particulares quando a lei é clara em não permitir.

Em princípio, como constante na segunda versão do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II) de 1997, é requerida a necessidade de envolvimento das diferentes esferas do governo: “A execução em conformidade com o princípio da descentralização, assegurando o comprometimento e a cooperação entre os níveis de governo, e desses com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas estaduais e municipais”.

Esse compromisso é enfatizado em outro princípio, que aponta como necessário: “A consideração dos limites municipais, dada a operacionalidade das articulações necessárias ao processo de gestão”. Acentua-se também esse princípio devido à orientação de tomar os limites municipais como espaço de ação local.

Tanto o PNGC I quanto sua atualização de 1997 se referem à necessidade de articulação entre as diferentes esferas de governo. Dessa forma, cabe pontuar que a Resolução da criação do PNGC I destaca a necessidade de plena cooperação entre os estados e municípios: “Os Estados planejarão suas atividades de Gerenciamento Costeiro em estreita colaboração com os Governos Municipais”. Para a concretização dessa colaboração, aponta-se a possibilidade de participação de representantes dos entes municipais no “Grupo de Coordenação Estadual”. Entretanto, no primeiro plano não se tinha essa especificação da unidade municipal para a operacionalização do plano.

É límpido ao analisar os planos que sua orientação não propõe a concepção e execução de ações locais isoladamente, mas com grande sintonia da esfera municipal com outras mais abrangentes. É identificável essa compreensão do não isolamento dos municípios quando um dos seus princípios faz referências à não-fragmentação da “unidade natural”: “A não-fragmentação, na faixa terrestre, da unidade natural dos ecossistemas costeiros, de forma a permitir a regulamentação da utilização de seus recursos, respeitando sua integridade”. Ao considerar a unidade natural não fragmentável e ao reconhecer sua dimensão recorrentemente, há clara extrapolação dos limites políticos dos municípios. Assim, torna-se límpida a intenção da Política Nacional de considerar a municipalidade, mas não de forma isolada.

Diante desse entendimento acerca da necessidade de compartilhamento das atribuições entre os entes da Federação, consta no PNGC I as competências dos estados e municípios, a saber:

- Participar da execução do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro dentro das áreas as quais possuem competências;
- Instituir um Grupo de Coordenação que o assessorará nos seus Planos Estaduais e na sua execução;

- Instituir os seus Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro de acordo com o Plano Nacional e designar órgãos competentes para sua execução;
- Elaborar relatórios anuais de avaliação e implantação de seu respectivo gerenciamento costeiro e;
- Disciplinar e fiscalizar o acesso às praias com vistas a garantir o seu uso público e a aplicação de punições a quem desrespeitar as normas legais.

A importância atribuída à administração municipal no trato das questões ambientais leva em conta seu conhecimento do lugar e da realidade local com maiores detalhes que instâncias superiores. Nesse sentido o pensamento de Milton Santos (2001) permanece presente e pertinente quando considera:

a possibilidade de cidadania plena das pessoas depende de soluções a serem buscadas localmente, desde que, dentro da nação, seja instituída uma federação de lugares, uma nova estruturação política-territorial, com a indispensável redistribuição de recursos, prerrogativas e obrigações. A partir do país como federação de lugares será possível, num segundo momento, construir um mundo como federação de países.

Nota-se que há uma condição precedente para que se possa agir a partir do lugar: a redistribuição de poder. Sem essa reorganização das estruturas de poder, pode-se cair na armadilha de agir no plano local ignorando todo o contexto em nível regional, nacional ou global. Desta forma, Santos (2001) complementa seu ponto de vista sobre o local: “o ponto central é a existência de individualidade forte e das garantias jurídicas correspondentes”.

Ainda fazem parte das orientações do PNGC I a proposição de implantar em cada Estado Costeiro e nos seus respectivos municípios com desafios ambientais um Sistema de Planejamento e Gerenciamento Costeiro “de forma orgânica, descentralizada e participativa”. Este texto legal destaca assim a importância da descentralização e participação. Este último por si só não concretiza o que expõe, mas sua inexistência nos textos jurídicos constitui um bloqueio evidente para a participação e descentralização do poder público. Dessa forma, é muito relevante considerar a existência desses termos nas normas legais.

Os motivos pelos quais o PNGC I foi atualizado, além de sua própria orientação neste sentido, associam-se ao propósito de sua articulação colaborativa com diferentes níveis de governo, bem como com a sociedade civil. Aqui cabe salientar que, no texto do PNGC II, há maior destaque para a participação da sociedade em relação ao primeiro plano, indicando que existiu na sua construção uma busca maior pela participação social. No próprio texto do Plano de 1997 estão explicitados alguns fatores que motivaram essa inserção da participação,

em particular as prescrições da Conferência Das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92) e sua “Agenda 21⁸”.

A demanda por participação também é observada no Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de 1998 quando, por exemplo, coloca como um dos seus objetivos o “planejamento e gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades antrópicas na Zona Costeira”.

Para a realização do Gerenciamento Costeiro, com a participação da municipalidade e de seus cidadãos, o Plano Nacional apresenta cinco instrumentos, a saber: o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), foco dessa pesquisa; os Planos Estaduais e Municipais; o Monitoramento Costeiro; o Sistema de Informação do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO); Relatório de Qualidade Ambiental e; o Plano de Gestão da Zona Costeira.

Tabela 3. Instrumentos do Gerenciamento Costeiro

Instrumentos do Gerenciamento Costeiro	
Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC	Legalmente estabelecido, deve explicitar os desdobramentos do PNGC, visando a implementação da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, incluindo a definição das responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução.
Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro - PMGC	Legalmente estabelecido, deve explicitar os desdobramentos do PNGC e do PEGC, visando a implementação da Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, incluindo as responsabilidades e os procedimentos institucionais para a sua execução. O PMGC deve guardar estreita relação com os planos de uso e ocupação territorial e outros pertinentes ao planejamento municipal.
Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro - SIGERCO	Componente do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA), se constitui em um sistema que integra informações do PNGC, proveniente de banco de dados, sistema de informações geográficas e sensoriamento remoto, devendo propiciar suporte e capilaridade aos subsistemas estruturados/gerenciados pelos Estados e Municípios.
Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - SMA-ZC	Se constitui na estrutura operacional de coleta de dados e informações, de forma contínua, de modo a acompanhar os indicadores de qualidade sócio-ambiental da Zona Costeira e propiciar o suporte permanente dos Planos de Gestão.
Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQA-ZC	Consiste no procedimento de consolidação periódica dos resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e, sobretudo, de avaliação da eficiência e eficácia das medidas e ações da gestão desenvolvidas. Esse Relatório será elaborado, periodicamente, pela Coordenação Nacional do Gerenciamento Costeiro, a partir dos Relatórios desenvolvidos pelas Coordenações Estaduais.
Plano de Gestão da Zona Costeira - PGZC	Compreende a formulação de um conjunto de ações estratégicas e programáticas, articuladas e localizadas, elaboradas com a participação da sociedade, que visam orientar a execução do Gerenciamento Costeiro. Esse plano poderá ser aplicado nos diferentes níveis de governo e em variadas escalas de atuação.

Fonte: Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (1997)

⁸ A Agenda 21 é um instrumento de planejamento participativo que almeja a construção de sociedades sustentáveis em níveis locais ou nacionais, de modo a conciliar a proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

4 CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE DEMOCRÁTICO

Existem diferentes entendimentos a respeito da democracia. Observa-se atualmente nas sociedades contemporâneas ocidentais uma concepção de democracia que pode ser caracterizada como hegemônica⁹, dada a sua capacidade de estabelecer uma direção dominante. Nesta perspectiva, a dimensão participativa se situa totalmente subordinada àquela representativa (LÜCHMANN, 2007).

O século XX é marcado por um amplo debate acerca da democracia. Destacam-se duas visões distintas: a primeira considera a ampliação democrática ocorrida no século XX como um aspecto importante na estruturação da sociedade e; outra visualiza através de um prisma pessimista a ascensão democrática, uma vez que a sua promoção veio acompanhada por um esvaziamento do conteúdo. Todavia, em ambos os casos, pode-se notar que a democracia se tornou protagonista nos debates acerca do desenvolvimento da sociedade ocidental (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Desse debate nos interessa, notadamente, as justificações e as perspectivas de duas formas distintas de conceber a democracia: a concepção hegemônica e aquela não hegemônica.

Para Santos e Avritzer (2002), referenciados no debate ocorrido no século passado, a concepção hegemônica de democracia se funda em uma série de elementos pertinentes para nossa reflexão, a saber:

1. contradição entre mobilização e institucionalização. Trata-se de uma visão dicotômica entre mobilizações de grupos sociais nos espaços públicos e o funcionamento das instituições políticas. As modalidades extraparlamentares debatidas no âmbito dessa pesquisa representam outra perspectiva dessa relação, visto sua vocação de congregar a sociedade civil e os representantes do Estado;

2. valorização positiva da apatia política. Por esta ótica, os cidadãos comuns possuem interesses restritos na política, cabendo apenas para eles a escolha de seus representantes a cada 4 ou 5 anos;

3. concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias. O foco do modelo representativo de democracia se direciona para o funcionamento dos processos eleitorais;

⁹ Na instalação de um processo hegemônico há uma contra hegemonia que prontamente é criada, opondo-se por não existir uma identificação com a nova ordem que é instaurada (SANTOS, 2002; SANTOS, 2001)

4. tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites. Esta perspectiva negligencia o processo de incorporação no sistema político de grupos que estão à margem dos espaços políticos de decisão e;

5. solução minimalista ao problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade. A ênfase do debate nestas duas últimas dimensões mantém ou intensifica um distanciamento de novas concepções democráticas, como são os casos de instâncias híbridas de tomada de decisão, que aqui serão abordados.

O conceito hegemônico sofre oposições consideráveis, o que, convém salientar, revela sua abertura para constituir um ambiente favorável ao contínuo debate democrático. Ao final da segunda metade do século XX, com novas ressignificações na dimensão participativa e também na representativa, construiu-se uma nova “trama democrática”. A polaridade entre participação e representação que existia no período da Guerra Fria se dissolve diante dessa nova ressignificação (LAVALLE e VERA, 2011).

Nas décadas de 70 e 80, a participação adquiriu relevância teórica e se tornou um polo de oposição em relação ao modelo liberal (intensamente representativo). Em uma condição de polaridade entre participação e representação, a primeira foi sobreposta por significações que permitiram considerá-la como a “excelência da autodeterminação e da igualdade política”. Conjuntamente lhe foram atribuídos valores desejáveis: “caráter pedagógico (*função educativa*), psicológico, econômico e funcional, de integração e de racionalização ou controle social do poder”. Apesar das críticas à participação com referências ao fascismo e ao nazismo, que reuniam multidões de militantes, o projeto de democracia participativa manteve seu vigor.

Até os anos 90, as críticas ocidentais ao modelo liberal de democracia poderiam simbolizar um “fogo amigo”, visto que a ideia de participação estava mais próxima aos ideais socialistas. Mas no mundo ocidental, consideráveis inovações democráticas, como a participação direta, o plebiscito e o referendo mostram que as sociedades capitalistas podem incorporar dispositivos participativos em sua democracia. Com o término da guerra fria, a crítica ao modelo liberal de democracia com viés participativo se reforçou. Porém, a “concepção liberal” parece permanecer “irrenunciável” (LAVALLE e VERA, 2011).

Desde então, a expansão democrática se propaga, uma vez que o valor da democracia alcança cada vez mais consensos. Mas esta expansão se refere à concepção hegemônica, o que permitiu intensificar as críticas dirigidas à qualidade das “velhas democracias” (LAVALLE e VERA, 2011). A existência de distintas nações democráticas permite intensificar o debate. Novas concepções são colocadas na pauta, o que movimenta o debate democrático em escala

mundial. De todo modo, o desenvolvimento da participação democrática se deve mais ao ambiente favorável à experimentação em função de diferentes conjunturas nacionais. Esta experimentação se apoia em valores que são caros à democracia, mas há pouca clareza e precisão das ideias.

Lüchmann (2007) argumenta que a consolidação das instituições democráticas representativas não tem sido capazes de responder adequadamente aos problemas de exclusão e desigualdades sociais no Brasil. A autora considera a necessidade de uma intensificação da cidadania para desconstruir uma política oligárquica, com políticos profissionais. Por sua vez, Santos e Avritzer (2002) estimam que essa concepção hegemônica carrega “o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas”. Esta perspectiva é compartilhada por Almeida e Tatagiba (2012) ao argumentar que “a legitimidade democrática nas sociedades contemporâneas, nas quais vigoram amplos dissensos e/ou fortes desigualdades, não pode ser satisfeita restritamente pela técnica de decisão aritmética das urnas”.

Como resultante das críticas por distintos atores, ocorre o aumento da pluralização institucional da democracia, com comitês participativos, leis de transparência, ouvidorias, observatórios cidadãos, instâncias colegiadas de contribuições políticas entre outras. Trata-se de contribuições para a despolarização entre a participação e a representação (LAVALLE e VERA, 2011; e LÜCHMANN, 2007).

Para Lavallo e Vera (2011), a participação contempla dois princípios fundamentais da democracia: igualdade política, com o reconhecimento dos direitos da população (*demos*) de se expressar e decidir o destino do governo (*polity*) e autodeterminação, com o reconhecimento assim que as pessoas são dotadas de capacidade para definir o que é adequado e se submeter às consequências de suas decisões. Os autores argumentam que a participação é defensável como um “princípio moral”, mas o seu desenvolvimento envolverá escolhas entre efeitos desejáveis e dificuldades de implantar dispositivos participativos. Com efeito, além do lado positivo da ideia, há um lado adverso. Igualmente, consideram a participação como um “conceito fugidio” por ela estar inserida em diferentes campos, práticos, teóricos e institucionais.

A ressignificação da participação (perda da sua condição polar em relação à representação) e suas implicações foram analisadas por Dagnino (2004). A autora lembra que a abertura política no Brasil, ocorrida em meados dos anos 80, fomentou ampla discussão acerca da dimensão democrática. A conjuntura externa e a ascensão dos movimentos sociais que aqui reivindicavam o fim da ditadura militar fizeram parte da dinâmica da construção

democrática neste período. Para Dagnino, esta construção foi freada por obstáculos consideráveis e pelo poder dos adversários.

A autora propõe a existência de uma *crise discursiva*, – tal como Lavalle e Vera (2011), quando se referem despolarização e conceitos fugidios – que parece atravessar as experiências contemporâneas de construção democrática no Brasil e na América Latina. Esta crise seria o resultado de uma *confluência perversa*.

Essa última é entendida como a existência no mesmo momento de dois projetos distintos. De um lado, aquele que defende o avanço e consolidação dos espaços públicos com formas mais participativas de democracia, tendo a Constituição de 1988 como uma referência por incorporar demandas da sociedade civil por maior participação e louvando a ascensão de lideranças populares que chegam a ocupar cargos de primeiro escalão no Estado. De outro lado, o projeto neoliberal que tem sido incorporado no Brasil e América Latina nas últimas décadas, cuja lógica leva ao recuo do Estado como garantidor de direitos e de responsabilidades sociais. Nesta concepção, o papel do Estado deve ser transferido para a sociedade civil. A perversidade dessa confluência se deve ao fato de que “apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.” (DAGNINO, 2004)

A *crise discursiva* se desenvolve quando, para a defesa e concretização de projetos distintos, ocorre na sociedade civil um leque de discursos comuns, orientados, todavia, para defender projetos divergentes. As referências aparentemente comuns de participação, sociedade civil, cidadania e democracia, são detentoras de significados distintos, de modo que são utilizadas para propósitos diferentes. Assim se “obscurece as diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos”.

Diante dessa crise, convém esclarecer a noção de projeto político de modo a ter um maior peso explicativo. A referência utilizada de Projeto político pela Dagnino (2004) é para designar “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”.

Na *confluência perversa*, os projetos políticos em questão opõem uma cultura mais igualitária em confronto com o autoritarismo social, fundado em perspectiva finalmente elitista e restrita da democracia. Estes diferentes projetos políticos se encontram tanto no Estado, como na sociedade civil. Assim, trata-se de desconstruir a concepção de que o Estado é um ente dotado de autoritarismo intrínseco, “obstáculo fundamental à participação e democratização”. Da mesma forma, a sociedade civil não é fonte exclusiva de “virtudes

democratizantes”. A noção de projetos políticos permite melhor entender as relações existentes entre o Estado e a sociedade civil.

Pelo prisma neoliberal, é bem vinda a parte da sociedade civil que proveem serviços que anteriormente eram atribuição do Estado, como ONG’s¹⁰, fundações privadas, etc. Em contrapartida, os movimentos sociais que em certa medida demandam ao Estado garantia de direitos são vistos como indesejáveis, fora da nova estrutura social-democrática.

Através desta lente, Dagnino (2004) situa a participação, elemento comum em ambos os projetos políticos. No caso da participação em espaços institucionais e nas mobilizações sociais, trata-se de do projeto democratizante. Já a participação em atividades solidárias, filantrópicas e voluntaras se situa na perspectiva neoliberal.

A cidadania também foi ressignificada no âmbito do projeto neoliberal. A cidadania brasileira foi construída, segundo Dagnino (2004), para além de um sistema político-jurídico com a garantia de direitos. Ela foi construída para uma nova sociabilidade – uma perspectiva coletiva, que seria a formulação de um modo de viver em sociedade mais igualitária. Todavia, a sua nova significação liberal segue a orientação para o individualismo, subtraindo o caráter coletivo que existia anteriormente. O cidadão passa a ser aquele que faz algo positivo, deste ponto de vista neoliberal, para o outro, e não mais aquele que é detentor de direitos universais. O projeto neoliberal aproxima a cidadania do mercado. Ser cidadão nessa nova ressignificação é ser consumidor ou ser produtor.

Com objetivo de que essas novas ressignificações da sociedade civil, participação e cidadania não se tornem plenamente efetivas, Dagnino (2004) considera que a identificação, ainda que dificultada pela confluência perversa, dos distintos projetos políticos permite tornar transparente os conflitos. Assim, a política se tornaria o “âmbito apropriado para o tratamento [do conflito] e a democracia como formato capaz de abriga-lo”. Os conflitos devem ser debatidos abertamente, confrontando-os, mantendo como base argumentativa os elementos fundamentais da democracia que são menos suscetíveis a novas ressignificações, como é o caso da noção de *direitos e espaços públicos*, denominados de *núcleos duros* democráticos pela autora.

Por sua vez, no que tange à representação, há atualmente uma dissociação salutar entre “governo representativo e representação política”, diferentemente do passado quando ambos estavam estreitamente vinculados. A dissociação é fruto do “crescimento de

¹⁰ A autora ressalva que é necessário analisar com cautela as ONG’s, uma vez que são orientadas por diferentes projetos políticos.

modalidades extraparlamentares¹¹ de representação formal e informal”. Tal fenômeno reforça a interpretação da perda de polaridade entre representação *versus* participação. Sobre essas novas modalidades, o *accountability* (Prestação de contas) fornece algumas respostas às questões levantadas em relação à autorização, aspecto diretamente relacionado aos governos representativos que lhes auxilia na aferição de legitimidade. Essas novas modalidades de representação incorporaram atores sociais e movimentos, ONGs, associações comunitárias, a partir do qual há a aparição do *accountability* social. Dessa forma, integrantes do campo de defesa da participativa direta (cidadãos, movimentos sociais, sociedade civil) são entes que agora fazem parte da “governança”, dos “controles democráticos”, da “transparência”, da “eficiência” e da “prestação de contas” (LAVALLE e VERA, 2011).

O argumento comumente utilizado em defesa da representatividade eleitoral foi a questão da escala. Nesta ótica, eria inviável tomar decisões democráticas diretas em sociedades muito populosas. Todavia, as ressignificações da representatividade inseriram elementos participativos dentro da representação, de modo que há um conjunto de novas argumentações visando fortalecer as novas formas representativas:

- Representação se contrapõe à exclusão, mas não à participação. A oposição à participação é a apatia. Na forma representativa extraparlamentar, pode-se incluir sem participação, ofertando incentivos para diminuir a apatia;

- Ao considerar a inclusão, elemento forte na representação, pode-se indiretamente dar voz aos discursos populares;

- A participação “direta” é a voz de um indivíduo e o resultado será a maioria dessas vozes, podendo sobrepor aos interesses das minorias;

- A política indireta, através da representação, é politizadora, uma vez que é necessário elaborar discursos e justificativas para que suas ações sejam aceitáveis na esfera pública.

O modelo de representação eleitoral possui dois elementos que desafiam a legitimidade da representação extraparlamentar, a saber: ausência de autorização e a representatividade imprecisa dos grupos sociais representados. De uma parte, a autorização envolve o voto do cidadão delegando temporariamente o poder de decidir em nome dele, o que não ocorre em distintos espaços representativos extraparlamentares. De outra parte, a

¹¹ O que Adrian Lavalle e Ernesto Vera (2011) denominaram de formas extraparlamentares representativas são também conhecidas com outras denominações, como espaços participativos, modelos participativos etc. Aqui será mantido a denominação que o próprio autor (a) utiliza. Portanto, é necessário não estranhar a variedade de nomes tratando, ao fundo, do mesmo conteúdo.

imprecisão da representatividade se refere a espaços, como os conselhos, excludentes, quando enxergados dessa perspectiva, pois uma série de instituições integradas não representa todo o conjunto da sociedade. Esses dois aspectos levantam a questão da legitimidade das representações extraparlamentares.

Em resposta a esses desafios, aqueles da representatividade e autorização, argumenta-se que, nas formas extraparlamentares de representação, a legitimidade se encontra por afinidade e não diretamente. Desta forma, apesar de não autorizar expressamente um grupo, o cidadão se sente representado por concordar com a causa defendida. Portanto, os representantes extraparlamentares advogam, para obter legitimidade, em nome de uma causa na qual outros podem estar contemplados.

Observado o que foi discutido nesse debate acerca da dimensão democrática e antes de adentrarmos especificamente na análise do Conselho do Meio Ambiente de Ubatuba é pertinente apresentar a coligação política que ocupou o poder municipal de Ubatuba entre os anos de 2013-2016. Trata-se de reconhecer a relevância da visão política dos ocupantes do Poder Executivo no fortalecimento ou enfraquecimento das formas democráticas participativas. Portanto, cabe pontuar que a partir do ano de 2013 a gestão municipal era encabeçada pelo Prefeito Maurício Moromizato do Partido dos Trabalhadores (PT)¹², tendo como Vice Prefeito Sérgio Caribé¹³ (PMDB).

Aqui o objetivo não é detalhar as concepções políticas dos ocupantes do poder municipal, mas identificar suas filiações partidárias, o que permite em alguma medida situá-los no campo de debate sobre a democracia brasileira.

¹² A campanha à prefeitura contou com uma coligação também com os partidos PMDB, PSDC, PP e PC do B

¹³ Maurício Moromizato e Sérgio Caribé romperam as relações políticas antes do término da gestão.

5 O CONSELHO DE MEIO AMBIENTE DE UBATUBA E SUAS CARACTERÍSTICAS

Diversos segmentos da estrutura do Estado, como a saúde e educação, possuem como eixo institucional participativo a tríade: fundos, conferências e conselhos (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012). Nessa pesquisa, notadamente, estamos analisando um desses mecanismos institucionais concebido para ampliar a participação social no processo de tomada de decisão pública: os conselhos.

Esses conselhos são entendidos como “instituições híbridas nas quais há participação de atores do executivo e da sociedade civil relacionados com área temática na qual o conselho atua”¹⁴ (AVRITZER, 2006).

Para Lüchmann (2007), os conselhos de políticas públicas ou gestores podem ser caracterizados como instâncias amparadas por legislação nacional previstas para atuarem nas três esferas (municipal, estadual e federal), com vocação para captar as demandas e pactuar interesses de diversos segmentos sociais. São detentores de um caráter decisório no que compete à política pública, dentro de suas atribuições legais. A representação nesses espaços ocorrerá *de jure* (pela lei), com a definição de quais serão as entidades que os comporão, tanto do lado do poder público, quanto da sociedade civil.

De acordo com Tatagiba e Teixeira (2007) citada por Trindade (2010)

(...) os conselhos gestores são instituições participativas permanentes, definidas legalmente como parte da estrutura do Estado, cuja função é incidir sobre as políticas públicas em áreas específicas, produzindo decisões (que algumas vezes pode assumir a forma de norma estatal), e que contam em sua composição com a participação de representantes do Estado e da sociedade na condição de membros com igual direito a voz e voto. Para além desses princípios mais gerais, cada conselho possui uma identidade própria que pode ser parcialmente apreendida a partir da consideração de duas variáveis fundamentais: desenho institucional e trajetória política.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (2014), os conselhos municipais de meio ambiente possuem a função de assessorar o poder executivo municipal, bem como seus órgãos vinculados, em matéria ambiental. Trata-se também de um possível espaço de deliberação, podendo ser consultado ou normatizar sobre atividades humanas que causam impactos no meio.

No Brasil, foram inicialmente criados a partir das temáticas da saúde, assistência social, criança e adolescente e políticas urbanas. Posteriormente se expandiram para as mais diversas temáticas, incluindo a ambiental. Para contextualizar sua dimensão, em 2008

¹⁴ O Leonardo Avritzer (2006) destaca que é comum se ter representantes do poder executivo, todavia, há exceções, onde existem representantes também do poder legislativo.

existiam no Brasil 2.650 municípios que possuíam conselhos municipais de meio ambiente, o que representa 47,6% do conjunto brasileiro (BRASIL. IBGE, 2008 *apud* SOUZA; NOVICKI, 2010). Os conselhos municipais de meio ambiente se inscrevem com efeito na perspectiva de contribuir para o desenvolvimento sustentável da sociedade, tendo o nível local como espaço para a execução das suas ações. Em comparação com os números apontados por Lavallo e Vera (2011), houve um aumento significativo em sete anos, pois em 2001 haviam 1615 conselhos de meio ambiente no país.

Ao tratar especificamente dos conselhos de meio ambiente, Souza e Novicki (2011) apontam a necessidade de serem melhor conhecidos, tanto no que tange à dimensão teórica-conceitual, quanto à teórica-empírica. Nosso trabalho se inscreve assim nesta perspectiva de contribuir com a ampliação de produção de conhecimento sobre estes conselhos.

O campo de atuação desses colegiados envolve a complexidade dos problemas ambientais que demandam esforços contínuos e democráticos para encontrar as melhores soluções para cada lugar. Convém lembrar que o meio ambiente não está restrito aos limites administrativos territoriais, de modo que um desafio dos conselhos municipais de meio ambiente se refere à tomada em consideração de unidades territoriais naturais como referência para as atuações locais.

O Conselho Municipal do Meio Ambiente de Ubatuba (CMMA) foi criado em 2009, a partir da Lei nº 3258. Anteriormente, o COMDEPHATA (Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico, Turístico e Ambiental), criado em 2002, abarcava as atribuições do CMMA.

O seu instrumento de criação¹⁵ expressa que o objetivo do CMMA visa o equilíbrio ambiental para as presentes e futuras gerações, cabendo a sociedade e poder público buscá-lo. Seu objetivo é, em grande medida, a reprodução do Art. 225 da Constituição Federal:

(...) com o objetivo de manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O CMMA possuiu atribuições consultivas e de assessoramento ao poder executivo e deliberativo no âmbito das suas competências. Da perspectiva de seu presidente e também

¹⁵ Dentre outros aspectos, o instrumento legal é relevante do ponto de vista das institucionalidades do conselho por estar expresso na Constituição Federal em seu Art. 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. A legalidade na administração pública explicitada na Constituição subordina o Estado com suas instituições ao ordenamento jurídico do país.

secretário da SMMA de Ubatuba, as atividades desenvolvidas pelo conselho são tratadas majoritariamente em suas reuniões ordinárias e extraordinárias¹⁶.

Tabela 4. Entidades integrantes do CMMA de Ubatuba – Gestão 2015-2016

Entidades integrantes do CMMA de Ubatuba – Gestão 2015-2016	
Representantes do Poder Público	Representantes da Sociedade Civil
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria Municipal de Meio Ambiente • Secretaria Municipal de Habitação e Planejamento Urbano • Secretaria Municipal de Habitação e Planejamento Urbano • Secretaria Municipal de Educação • Secretaria Municipal de Saúde • Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos: • Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e abastecimento • Secretaria Municipal de Turismo • Secretaria Municipal de Cidadania e Desenvolvimento Social 	Fundação Pró TAMAR (ONG Ambientalista) Instituto de Permacultura – IPEMA (ONG Ambientalista) Associação Cunhabebe – ACIA (ONG Ambientalista) Instituto Argonauta (ONG Ambientalista) Instituto da Árvore (ONG Ambientalista) Associação Amigos da Praia de Ubatumirim Associação Coco Verde e Cia (Associação/Cooperativa de Reciclagem) Associação Ubatuba em Foco – Perequê Mirim (Associação comunitária) Associação dos Amigos das Praias da Barra e Dura – Sabadu (Associação comunitária) Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais – STTR Associação Náutica de Ubatuba – ANUBA (Associação empresarial)

Fonte: Prefeitura Municipal de Ubatuba (2017)

No desenvolvimento do processo de revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico, o CMMA organizou encontros, denominados de “reuniões públicas”, que ocorreram nos bairros para discutir questões específicas do zoneamento. Os principais eventos deste processo foram as “audiências públicas de informação” que, segundo o secretário ubatubano de meio-ambiente, eram encontros com ampla divulgação. Seguiam os protocolos de uma audiência, com inscritos para falas, documentos protocolados para análise. Todavia, não

¹⁶ Segundo o presidente do conselho, em 2013 foi realizada a Conferência Municipal de Meio Ambiente. Porém, uma nova Conferência que deveria ocorrer em 2015 não foi convocada na esfera federal (Como verificado no site do Ministério do Meio Ambiente), o que foi apontado como a causa da inexistência da Conferência Municipal nesse ano.

faziam parte do cronograma oficial da Coordenadoria de Planejamento Ambiental referente ao processo de revisão do ZEE.

Inserido na tríade da participação institucional, o Fundo Municipal do Meio Ambiente foi criado em 2012. A sua gestão compete ao CMMA, de modo a “estabelecer as diretrizes, prioridades, programas de alocação dos recursos do Fundo, em conformidade com a Política Municipal de Meio Ambiente, abedecidas as diretrizes Estaduais e Federais.” Todavia, apesar de formalizado, não possui um funcionamento efetivo.

De acordo com o secretário municipal de meio ambiente, o fundo necessita de captação, demandando recursos humanos que o conselho não possui.

O que não existe é o dinheiro. Não existe o recurso no fundo. Porque é o que falei. Esses são tipos de fundos que exigem uma captação própria. Você tem que ir e pedir. Por exemplo, você tem que ter... Multas de fiscalização. Só que nós não temos ainda um licenciamento... Taxas de licenciamento de projetos ambientais, porcentagem disso seria destinado ao fundo. Como nós, no município, ainda não temos licenciamento próprio, portanto não tem fiscalização ambiental nesse sentido, esses valores não entram.

A inexistência de recursos pode ser atribuída a outros fatores também. Na sua lei de criação, há um conjunto de possibilidades de obtenção de recursos, notadamente os “créditos adicionais suplementares a ele destinados”, mencionados no primeiro inciso do Art. 3º. Trata-se então de responsabilidade do poder público de dispor parte das receitas municipais para compor recursos cuja destinação cabe à deliberação do CMMA.

O CMMA participa da discussão sobre outros dois fundos: Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO) e Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição (FECOP). O presidente do conselho argumentou que o colegiado possui poder de veto em relação aos recursos oriundos dessas fontes, mas que era recorrente a aprovação das propostas. Tratando-se de projetos com fins específicos e de aceitação consensual, o veto significaria perda do recurso. Como exemplo, esta autoridade municipal expôs o caso de um projeto para aquisição de um equipamento para a trituração de podas de árvores, cuja rejeição não se justificava, tanto pela utilidade do equipamento, quanto pelo projeto ter passado por outro colegiado até chegar ao conselho. De fato, estes projetos são claramente de interesse público para a realidade municipal.

As dificuldades para essa captação de fundos e também para a realização de outras atividades do conselho são associadas à ausência de uma infraestrutura própria da instituição. Com efeito, o CMMA não possui espaço fixo para a realização das reuniões, bem como nenhum funcionário que possa atender suas demandas. De tal modo, esse papel era executado

pela SMMA quando da realização de nossa pesquisa de campo. Efetivamente, há uma dependência do conselho em relação a esta secretaria no que se refere ao acesso à infraestrutura e equipamentos, espaços, etc: “A estrutura da Secretaria de Meio Ambiente cumpre essas funções. [O conselho...] não tem uma estrutura própria, [nem tampouco] uma pessoa assalariada. Não tem um funcionário sequer [alocado] no conselho. O conselho é 100% depende da estrutura da secretaria.”

Tal dependência pode representar barreiras à autonomia do conselho. É possível supor que havendo divergências, há possibilidades de utilização da oferta de infraestrutura como moeda de troca dentro das disputas.

Todavia, convém apontar que, nessa pesquisa, não foi identificado esse tipo de interferência. Em todo caso, parece pertinente assinalar essa possibilidade, tal como observado sobre a intervenção do poder público no funcionamento do conselho por nosso próprio interlocutor:

Os outros conselhos que não tem essa característica¹⁷ vão depender do interesse do poder público, infelizmente é isso que acaba acontecendo. Vão depender do interesse do poder público em manter o conselho ativo, porque se o poder público – pela situação que já descrevi para você – eu só preciso retirar um pouquinho de apoio daqui e dali que ele desaba. Ele desaba. As pessoas deixam de participar das reuniões, a gente tem dificuldade já do jeito que é para manter. Tem uma insistência muito grande. Então você tem que ter um poder público que acredite na existência do conselho e que não se importe em ser questionado por um conselho, que ache bom (...). (...) Se o gestor não acredita com força no papel do conselho é muito fácil fazer ele desandar. Não por ações, mas por simples omissão. Você simplesmente deixa de fazer algumas coisinhas e a própria sociedade civil perde interesse no conselho. E aí você... “Eu convoquei a reunião, ninguém aparece”, “há seis meses que não tem quórum”, e aí fica muito fácil.

Ainda que consideremos os conselhos como importantes espaços de diálogos, formulação e fiscalização de políticas públicas nas mais diferentes áreas, eles possuem aspectos que necessitam ser debatidos para o seu aprimoramento. Um desses pontos refere-se à composição dos conselhos que devem, frequentemente como princípio, ser paritários (AVRITZER, 2006), o que é entendido como a igualdade no número de conselheiros entre os membros do poder público e da sociedade civil.

Todavia, essa paridade merece ser discutida, pois, como aponta Tommasi (2002), sua observação não representa mais simetria entre a representação do Estado e da sociedade civil. A paridade envolve a competência dos envolvidos, que é construída com acesso à

¹⁷ Conselhos com indução federal, como o caso da saúde e educação.

informação¹⁸, formação e recursos (possibilidade de se comunicar e de se tornar sujeitos da própria ação), além de contar com disponibilidade financeira e de tempo.

Corroborando com essa perspectiva a análise de Gonh (2000) evocada por Trindade (2010):

A disparidade de condições de participação entre os membros do governo e os advindos da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal/remunerado, têm (sic) acesso aos dados e informações, têm infraestrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática. Ou seja, têm o que os representantes da sociedade não têm (pela lei os conselheiros municipais não são remunerados e nem contam com estrutura administrativa própria). (...) não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil e os representantes do governo.

Sobre esta questão, é pertinente expor que, ao final do ano de 2015, foi alterada a lei de criação do CMMA a partir de Projeto de Lei do Poder Executivo Municipal. Assim, os artigos que dispunham sobre a composição do conselho foram alterados a fim de conferir maior representatividade da sociedade civil no colegiado. Desta forma, esta última passou a contar com doze conselheiros, superando os oito do poder público. Na lei de criação de 2009, o conselho era paritário e composto por vinte e quatro conselheiros.

A coordenação do conselho está definida em lei como de responsabilidade do Secretário de Meio Ambiente que ocupa a cadeira de presidente. Esse aspecto permite uma série de fecundas discussões: em primeiro lugar, ao se ter um integrante do Poder Público Municipal vinculado diretamente ao prefeito presidindo o conselho, é plausível considerar que, em maior ou menor intensidade, o chefe do poder executivo oriente as discussões e ações (ou a própria inação, como exposto anteriormente por nosso entrevistado) do colegiado de acordo com os interesses de seu governo; em segundo lugar, a interposição de funções entre presidente de conselho e secretário municipal implica em desconsiderar que a coordenação desta instância participativa possa ter papel mais independente do governo. Essa intensa aproximação entre secretaria e conselho favorece uma institucionalização mais rígida, de modo que a “instituição participativa” ganhe mais a fisionomia do Estado do que o contrário, o que é reforçado com a dependência administrativa do conselho em relação à SMMA.

Em contrapartida, quando a representação do poder público no conselho é assegurada pelo próprio gestor da pasta, detentor de poder para a tomada de decisão, há uma interlocução direta entre os representantes da sociedade civil e o gestor público. Desse modo, as pautas dos

¹⁸ A Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/11) que regula o acesso às informações do poder público nas três esferas, federal, estadual e municipal, objetiva dar maior transparência a gestão pública, possibilitando a redução das assimetrias apontadas por Tommasi.

conselheiros serão discutidas sem intermediadores, o que evita distanciar as demandas sociais do tomador de decisão.

É oportuno que essa reflexão seja desenvolvida à luz dos projetos políticos dos atores do poder público envolvidos. De fato, estes últimos detêm grande poder para orientar a abertura à participação ou seu esvaziamento. Seu papel diz também respeito à transparência com a prestação de contas que será capaz de tornar visível as disputas que ocorrem no interior dos conselhos.

As reuniões são fundamentais para a vida do CMMA. Desse modo, elas foram quantificadas: ocorreram no período considerado trinta encontros¹⁹, divididos entre: ordinários (dezenove registros); extraordinários (três); Grupos de Trabalho (um evento) e; reunião nos bairros (dois encontros).

Figura 6. Distribuição das reuniões com registros de acordo com sua tipologia (2013 a 2016)

Fonte: Atas das reuniões do CMMA (2016)

Nessas reuniões, ocorreu uma grande amplitude no número de participantes. Algumas reuniões contaram com grande participação e outras com baixa adesão. Auxilia a explicar essa variação a ocorrência do que o presidente do CMMA denominou de “audiências públicas de informação” que aconteceram em momentos de intensificação do debate acerca do ZEE, quando os cidadãos se viram diante da questão específica do zoneamento para decidir. Como abordado por Lüchamann (2007), quando há maior clareza do problema a ser resolvido, existe tendência de uma maior participação. Dessa forma, parece interessante somar essa perspectiva para compreender a intensificação da participação nas reuniões em alguns momentos.

¹⁹ Na documentação levantada foram identificadas reuniões que não possuíam informações, excetuando a Lista de Presença. Bem como também houve uma reunião que não possui ata nem lista de presença. Sua identificação foi possível através de relato em ata posterior e nela foi alegado a ausência de registro devido a baixa quantidade de pessoas no dia do encontro.

Cabe ressaltar que não foi possível identificar com clareza, devido às caligrafias e/ou abreviações diversas, quem eram os presentes na reunião. Ou seja, por vezes foi impossível identificar se presentes pertenciam ao poder público ou à sociedade civil.

Figura 7. Número de participantes das reuniões do CMMA (2013 a 2016)

Fonte: Atas das reuniões do CMMA (2016)

Na figura acima, observa-se reuniões cujos participantes não foram contados em razão de ausência de lista de presença. Por outro lado, o registro da reunião de abril de 2014 ocorreu somente na ata do mês seguinte, sem menção ao número de participantes. Vale pontuar que há uma tendência desses números serem subestimados, uma vez que nem todos os presentes possuem o hábito de assinar as listas de presença.

De todo modo, três reuniões que ocorreram no ano de 2016, se destacam em termos de grande presença.

A reunião do dia 5 de julho teve como ponto de pauta a discussão e votação de pontos específicos do ZEE, realizada no Aquário de Ubatuba, contando com matéria veiculada na mídia local: “Novo zoneamento pode liberar cais em ilhas, marina na Praia do Léo e resort na Ponta do Espia”. Com setenta e duas assinaturas em lista e com a presença de dezessete conselheiros, trata-se da reunião com a maior participação do período analisado. No entanto, de acordo com a reportagem, houve baixa adesão de moradores de Ubatuba que não possuíam algum tipo de representação no conselho. Somente representantes da Praia do Lázaro estiveram presentes e foram capazes através de suas intervenções de convencerem os conselheiros da importância de suas demandas. Alterou-se assim a planta de propostas de

zoneamento, com suas demandas atendidas, afirma o texto da reportagem (CRUZ e TAKAHASHI, 2017).

De fato, houve em tal reunião tanto solicitação objetivando um caráter mais restritivo de uso para algumas áreas, apresentada pelos próprios moradores, quanto outras mais permissivas, partindo de representante do setor imobiliário, mas sem aval da comunidade. A solicitação comunitária foi identificada também na ata dessa reunião: “Após ampla discussão, com a participação expressiva de moradores da Praia do Lázaro, a solicitação da comunidade, de se alterar o zoneamento da entre marés da Praia do Lázaro para ZIM é acatada por unanimidade”.

Figura 8. Reunião do CMMA no dia 05 de Julho de 2016

Fonte: InformarUbatuba (2016)

Identificou-se nas análises das atas que as reuniões ocorreram sempre no início das tardes em dias de semana. Esse aspecto permite retomar a discussão acerca da paridade, tal como mencionado acima e também apontado por Morgado et al. (2013). Estes autores consideram o horário como limitante à participação, uma vez que existem, da perspectiva dos conselheiros da sociedade civil, conflitos entre o horário da jornada de trabalho e as atividades do conselho, que são voluntárias.

Acerca desses horários, entrou em pauta na reunião do CMMA de 8 de abril de 2016 uma proposta de escolha. Foi realizada uma votação entre duas opções: terceiras segundas-feiras do mês às 14h ou terceiras terças-feiras do mês, também às 14 horas. O resultado foi a escolha da segunda opção com seis votos, contra três da primeira alternativa e três abstenções. Observou-se, segundo a ata da reunião, a inexistência de opções com horários fora do

expediente de trabalho, o que permite insistir sobre a ideia segundo a qual são as restrições dos representantes dos poderes públicos que definem em última análise os horários das reuniões, o que limita uma maior participação de interessados em atuar junto ao CMMA.

O presidente do CMMA admite que estava ciente das limitações que o horário das reuniões poderia colocar à participação da sociedade civil. Porém, horários alternativos recebem a oposição de profissionais do poder público por representar o exercício de atividades fora do seu expediente.

Como é que o cara vai participar de uma câmara técnica que tem que fazer uma série de reuniões em um prazo de 15 dias para apresentar um produto x para deliberação do conselho? Que horário que ele irá fazer isso? E aí você esbarra naquela coisa: o representante do poder público que é profissional não vai fazer fora do horário de trabalho dele e o representante da sociedade civil não pode ficar dispondo ao seu bel prazer de dizer: amanhã à tarde eu tenho uma reunião da câmara técnica, vou ligar para o patrão e dizer que não vou trabalhar.

Segundo o presidente do conselho, o efetivo funcionamento do conselho depende da boa vontade de seus integrantes. Reconhece assim que a participação dos representantes da sociedade civil nesses espaços híbridos demanda esforços consideráveis daqueles que desejam atuar com a temática do conselho.

Este reconhecimento de uma grande boa vontade dos cidadãos e cidadãs do município para participar do conselho se opõe a uma leitura reducionista segundo a qual a falta de participação nesses espaços ocorre por uma falta de vontade ou por apatia política. É necessário reconhecer que a estrutura do espaço de participação também contribui para uma maior ou menor adesão por parte da sociedade.

Por outro lado, em espaços onde há baixa aceitação por parte do poder público das deliberações do conselho, ocorre uma forma de desincentivar a participação. Com efeito, os esforços participativos para uma deliberação pública não são reconhecidos.

O desenho institucional e as políticas tratadas dentro dos conselhos são relevantes ao se pensar na relação entre participação e representação, como apontada por Lüchamann (2007). Segundo a pesquisadora, conselhos que abordam políticas públicas mais específicas, com implicação direta e claramente perceptível na vida do indivíduo (tratando-se de escolher a ação x ou y), tal como no caso dos Orçamentos Participativos (OP), oferecem uma maior motivação para participação. Diferentemente do que ocorre quando as políticas discutidas nos conselhos são de interesses difusos, dificultando a visualização de seus efeitos na vida cotidiana. Nesses casos, há uma maior limitação à motivação e à participação.

A motivação dos integrantes desses espaços se associa também à efetivação das ações públicas construídas e decididas no conselho. Ao não enxergar a concretização das ações deliberadas, o conselheiro ou participante tende a se desmotivar. Essa tendência foi observada também por Morgado et al. (2013), quando conselheiros manifestaram descontentamentos quando as propostas discutidas e aprovadas nos conselhos não se concretizaram em ações por parte do poder público. Mesmo com possíveis respostas deste último justificando a impossibilidade de realizar o que foi proposto pelo conselho constitui um fator de desestímulo à participação, ainda que considere a resposta como um aspecto a favor da transparência.

Esse problema foi identificado nos argumentos utilizados pelos conselheiros: o baixo atendimento do poder público em relação às decisões do conselho constitui um elemento que também dificulta a participação cidadã. O depoimento de um conselheiro acerca das dificuldades da sua participação é revelador: “horário das reuniões e pouca efetividade de aplicação das decisões do conselho pelo poder público [são desencorajantes]”. A atuação do poder público em “retaliar” – termo utilizado pelo conselheiro – quando seu servidor possui posicionamentos divergentes constitui igualmente uma barreira à participação.

Porém, as prescrições do Ministério do Meio Ambiente (2014) quanto especificamente aos conselhos ambientais municipais indicam que “cabe ainda ao Executivo municipal colocar em prática as decisões do conselho para que este se torne um efetivo instrumento de promoção de qualidade ambiental no município”. O balanço de Almeida e Tatagiba (2012) tratando da tríade “fundos, conferências e conselho” pende para o lado dos interesses dos poderes estabelecidos.

a vitalidade do modelo conselho/conferência/ fundo e o seu peso no redesenho das políticas setoriais parece vir acompanhada de sua baixa capacidade para incidir nas correlações de força que conformam o jogo político em suas áreas específicas.

As autoras apontam, entre outros problemas, para a existência de uma “frágil ancoragem institucional e societária dessas instâncias” como elemento que auxilia compreender o que ocorre nesses espaços.

Aqui, as decisões do conselho são mais fragilizadas na medida em que, no caso do CMMA, sua função é consultiva, assessorando e fiscalizadora o poder público²⁰. Portanto, as competências do conselho deliberar são reduzidas, seu desafio sendo de, nos processos

²⁰ Essa função não é exposta diretamente entre as competências do CMMA, mas sim indiretamente quando no objetivo trata da responsabilidade e o dever de defendê-lo.

consultivos, estabelecer um diálogo entre as partes, de modo a provocar, no mínimo, justificativas que expliquem a aceitação ou rejeição das propostas desta assessoria.

Luciana Tatagiba (2002) citada por Trindade (2010) fornece uma perspectiva interessante para compreender que o sucesso de um conselho não pode ser restrito à aceitação de suas deliberações, ainda que este aspecto sejam relevantes:

De fato, em alguns casos, um conselho bem-sucedido pode não ter sua ação diretamente relacionada à deliberação (induzir o Estado à ação), mas ao controle social do Estado (no sentido fiscalizatório, que visa impedir o Estado de transgredir), ou a uma eficiente vocalização das demandas, ou a uma junção feliz dessas características. (...) Contudo, esse reconhecimento não pode nos levar (...) a subestimar a importância da deliberação enquanto um preceito legal profundamente impactante, no sentido da radicalização da partilha de poder. É esta prerrogativa que torna os conselhos arranjos institucionais profundamente promissores no sentido da reforma democrática do Estado (...).

As dificuldades da participação se referem igualmente à manutenção do funcionamento de câmaras técnicas ou de grupos de trabalhos. Há o reconhecimento por parte do gestor acerca das dificuldades de participação da sociedade civil nesses espaços, uma vez que se demanda ainda mais tempo disponível, para além das reuniões do conselho que representa um tempo importante dispendido voluntariamente. O gestor entrevistado critica para a “metodologia dos conselhos em geral” que torna “muito difícil a participação da sociedade civil. (...)”, como expusemos acima.

Se, de um lado, a crítica ao modo de estruturação dos conselhos é adequada diante as possibilidades de melhorias e avanços na efetivação da participação social, por outro lado, essa questão temporal exige considerar dimensões extra-conselhos, uma vez que a disponibilidade de tempo está relacionada também às lógicas do modo de viver do mundo moderno.

Deste ponto de partida, podemos também apontar para a desigualdade espacial que acarreta comumente em gastos muito importante de tempo para as populações desfavorecidas em seu deslocamento. Cabe relembrar que o município de Ubatuba tem uma grande extensão territorial, de modo que, para se chegar à região central, local das reuniões ordinárias, os esforços são significativos, sobretudo para efetivar a participação daquelas comunidades situadas nos extremos do território municipal. Dessa forma, o incentivo à participação social exige muita criatividade no âmbito das próprias instituições participativas. Dessa perspectiva, convém considerar o contexto local e a arquitetura institucional.

Apesar dessas dificuldades na participação, há evidentes motivações que justificam o interesse dos cidadãos pelas esferas participativas. Os conselheiros que responderam ao

questionário no âmbito de nossa pesquisa expuseram seu interesse na área ambiental. Em grande medida, suas atividades profissionais se relacionam com a temática, o que explica em parte suas motivações pela participação. Essas razões para participar se associam ao desejo de compreender o funcionamento do Estado a fim de contribuir para que o poder público execute suas ações de modo a garantir a sustentabilidade socioambiental.

Nesse sentido, a busca por interferir nos destinos da sociedade é objeto de reflexão de Parteman (1992) para quem uma das funções da participação, inspirando-se na obra de Rousseau, é de aumentar a liberdade através da participação. A partir do momento que o indivíduo participa, ele começa a “ser o seu próprio senhor”, permitindo que participe da tomada de decisão que estabelece as regras que deverá obedecer. Trata-se assim de uma formação política.

Dessa maneira, o aprimoramento desses espaços públicos é condição para esta superação, tornando sua legitimidade reconhecida nas esferas públicas de poder. Nesta ótica, o suporte institucional que se refere à dimensão legal desses colegiados é apenas o primeiro passo para lhe conferir legitimidade. O suporte político efetivo ocorre a partir de sua formação híbrida, congregando representantes da sociedade civil e do poder público (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012), caso esta configuração seja reconhecida como essencial para a democracia.

Para além das reflexões acerca da paridade, da representação, da “partilha” de poder entre poder público e conselho, é ainda importante acentuar que outros atores participam da arena política com capacidade de tensionar o debate. Portanto, a reflexão sobre o poder dos conselhos deve envolver outras instituições e atores com menor ou maior capacidade de intervir nas ações do Estado.

De fato, além do poder executivo diretamente com suas secretarias, o poder legislativo, o poder judiciário e o ministério público são instituições que podem de alguma forma orientar a ação pública, além de outras importantes interferências provenientes de empresas, como aquelas da imprensa. Com efeito, o conselho é legalmente obrigado a responder às exigências de outros órgãos públicos, que não são regidos por uma “lógica harmônica, coesa e equilibrada” de distribuição de poder. Assim, cabe aos conselhos superar seus limites para desenvolver sua vocação de canalizar o fluxo de reivindicações cidadãs para se tornar uma instância que contribua efetivamente na tomada de decisão.

O fluxo decisório pode ser melhor visualizado quando se analisa o processo de revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico, envolvendo distintas instituições, como é possível observar no esquema abaixo:

Figura 9. Esquema das Instituições envolvidas no processo de revisão do ZEE do Litoral Norte

Fonte: Autor, 2017

As decisões do CMMA inicialmente passam por instâncias decisórias do Poder Executivo Municipal que podem ser subdivididas em duas: o setor jurídico da administração municipal e o gabinete do prefeito²¹. O primeiro pode interferir no processo com impedimentos legais, segundo sua leitura, como ocorreu e será explicado mais a frente. O segundo possui o poder de influenciar na secretaria, orientando o secretário.

Depois desta primeira fase de tramitação, as deliberações do conselho seguem para o Grupo Setorial do Litoral Norte que também tem poder de decisão, sendo composto por 24 integrantes. Este grupo é composto de 8 representantes do estado de São Paulo, 8 membros que representam as prefeituras dos municípios da região (Caraguatatuba, São Sebastião, Ilhabela e Ubatuba) e 8 representantes da sociedade civil²².

²¹ A propósito, é oportuno expor a visão do prefeito de Ubatuba (2012-2016) em entrevista concedida em abril de 2016. Ele critica a possibilidade de Ubatuba se tornar uma área de “compensação ambiental” para os empreendimentos de outros municípios do Litoral Norte, uma vez que ele compreende como necessária a expansão urbana da cidade em algumas áreas, bem como é favorável de discutir sobre a atividade mineradora em áreas preservadas, pois o município compra materiais de construção de outras regiões, o que eleva os custos da construção civil.

²² Os representantes do poder público são indicados pelos titulares das pastas ou prefeitos. Do lado da sociedade civil, há eleição para a escolha das instituições – que devem possuir cadastro no CBH-LN e inscritas na Secretaria Executiva do Grupo Setorial do Litoral Norte - as quais indicam seus representantes

Em seguida, participa também deste processo o Grupo de Coordenação Estadual que é também composto por 24 membros: 8 representantes do estado; 8 das prefeituras de todos os municípios da Zona Costeira (Litoral Norte, Baixada Santista, Vale do Ribeira e Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape-Cananéia) e; 8 da sociedade civil.

A Coordenadoria de Planejamento Ambiental, vinculada à Secretaria Estadual de Meio Ambiente, integra também as instâncias pelas quais passa esse fluxo decisório, bem como o Conselho Estadual de Meio Ambiente e o Governo do Estado, com o seu setor jurídico e o próprio governador. Ambos desempenham papel importante na elaboração do decreto que formaliza a revisão do ZEE.

Como órgão independente defensor do patrimônio nacional e dos interesses sociais e individuais, o Ministério Público pode intervir em distintos momentos do fluxo decisório em consonância com o poder judiciário que poderá ser acionado também por outras partes envolvidas. Esse fluxo no qual diversos atores podem orientar a construção da ação pública auxilia a explicar a dificuldade de aferir com precisão o impacto dos conselhos nas políticas públicas, o que Lavalle (2011) denominou como “causalidade remota”.

Foi possível notar, com maior intensidade, essa cadeia de poder em dois momentos dessa pesquisa. O primeiro foi na audiência pública realizada no município e o segundo se refere ao envolvimento da Seção Jurídica da Prefeitura de Ubatuba, orientando a tomada de decisão do presidente e, conseqüentemente, do CMMA.

Ao final do ano de 2016, foram realizadas audiências públicas convocadas pelo estado de São Paulo, via Coordenadoria de Planejamento Ambiental (CPLA), nos quatro municípios do Litoral Norte, tendo como objeto o processo de revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico. Em Ubatuba, o evento ocorreu em outubro de 2016. Os representantes do Ministério Público abordaram a questão da degradação ambiental e da importância florestal, bem como a necessidade de considerar os posicionamentos expressos pela ciência. No plano do GERCO, o interlocutor do Ministério Público, salientou o papel da revisão do ZEE na conservação, recuperação e sacrifício das áreas florestais.

(...) a gente precisa de mais florestas. E aí é que a questão dialoga com que a gente vai discutir aqui. A gente vai discutir em quais áreas do nosso território nós vamos conservar nossas florestas; quais áreas nós vamos recuperar nossas florestas; e quais nós vamos sacrificar. Essa é a discussão.

Apesar de seu discurso evitar a exposição dos conflitos existentes no município, ao se posicionar nitidamente sobre a questão específica do novo zoneamento seu destaque foi em defesa dos direitos difusos, explicitando o envolvimento de atores de distintas instituições que

detêm poder no campo de ação do CMMA, com visões variadas de mundo e que são capazes de tensionar a disputa existente na construção da política pública. Com efeito, evidencia-se aqui ao mesmo tempo a possibilidade de uma disputa ou reafirmação das deliberações do conselho a depender do discurso do integrante do Ministério Público e de uma partilha de poder com outras instituições. A propósito, neste caso específico, a legitimidade não advém de uma participação direta da sociedade em sua estrutura, como é o caso do Ministério Público, uma vez que seus membros não são escolhidos pela sociedade.

O segundo momento envolve a entrevista com o presidente do CMMA. Esta autoridade municipal argumenta que a regra é a SMMA acatar as decisões tomadas pelo conselho, com poucas exceções. Estas últimas se referem às posições do departamento jurídico da prefeitura contrárias as decisões do conselho. Tal é o caso de mudanças de uso de solo para áreas do município na revisão do ZEE. Trata-se particularmente de uma área cujo uso anterior, aprovado pela prefeitura nos anos de 1980, impediria o conselho de inserir medidas mais restritivas para sua ocupação. Há aqui o receio do presidente do CMMA ser responsabilizado juridicamente por tal ação:

Onde uma deliberação do conselho não foi acatada é onde a assessoria jurídica, os serviços jurídicos da prefeitura, disse que nós não podíamos acatar isso porque existiam razões legais que impediam. Aí eu sou obrigado a cumprir a determinação do meu departamento jurídico que me diz: a prefeitura tem a obrigação de fazer assim.

Neste caso, essa posição do departamento jurídico foi comunicada ao conselho, o que justificou uma tomada de decisão por parte da Secretaria de Municipal de Meio-Ambiente contrária àquela desejada pelo CMMA.

Esses dois momentos revelam claramente a existência de outras instituições e agentes detentores de poder que intervêm em instâncias participativas, tal como analisado por Tatagiba e Almeida (2012). No primeiro momento, trata-se de um exemplo de outras instituições envolvidas no mesmo campo temático que podem “competir” com as decisões do conselho. No segundo momento, há um exemplo de uma ação externa que atinge diretamente um posicionamento do conselho.

Aqui nosso interesse é de evidenciar estes processos de partilha do poder entre diferentes instituições, considerando inclusive salutar numa democracia o balanceamento do poder. Todavia, a maneira com que se tem estruturado as relações de poder no país deixa, regra geral, uma dimensão reduzida das instâncias participativas nos processos de tomada de decisão frente aos outros atores e instituições.

Seja como for, o CMMA possui suas reuniões como eixo central de suas atividades, como já mencionado. Essas reuniões possuem suas pautas definidas pelo presidente do conselho, como indicado em seu regimento interno: “as propostas de Resolução, de Moção, de Análise e de Parecer Consultivo serão encaminhadas ao Secretário que proporá à Presidência sua inclusão na pauta de reunião ordinária, conforme a ordem cronológica de apresentação”. Da perspectiva do presidente do CMMA, a prerrogativa da presidência na definição das pautas do conselho é considerada como “uma coisa não democrática, mas é como ele (o CMMA) foi estabelecido. Essa prerrogativa presidencial, ela acontece em muitos entes desse tipo.” Trata-se com efeito de uma postura crítica à estruturação dos modelos de instâncias participativas de tomada de decisão pública.

Convém então notar que as pautas, segundo os conselheiros aqui ouvidos, foram construídas principalmente pelo presidente. Todavia, esta construção ocorreu através de contribuições dos conselheiros e de recebimento de sugestões da sociedade civil. A pauta era principalmente deliberada nas reuniões precedentes.

De acordo com o presidente do CMMA, o recebimento de sugestões de pautas ou de outras solicitações da população ocorre basicamente de duas formas: 1. a solicitação é endereçada diretamente à SMMA, que efetua uma filtragem, separando o que é sugestão de pauta e o que é denúncia. Em seguida, encaminha para o CMMA ou outro órgão responsável; 2. os seus representantes de associações de bairro ou empresariais, de organizações ambientalistas que são conselheiros encaminham ao conselho estas sugestões. Todas são sempre aceitas, segundo nosso interlocuto: “os conselheiros pedem e eu nunca neguei nenhuma entrada de assunto em pauta.” Em relação aos pedidos da população, há uma triagem, com a justificativa de que há propostas de pauta que não são de competência do conselho:

E quando as pessoas, quando aparecem pedidos da população, a gente faz uma triagem, porque alguns... Nada é negado quando o assunto é levantado. Mas, às vezes, não é um assunto de conselho. Às vezes, a população aparece com um assunto... Um assunto que dá para ser discutido de outra forma; resolvido de outra forma. Então, se é um assunto que a gente não tem... nada foi nunca engavetado, mas o procedimento é esse.

Como se tornará mais claro na análise da relação do CMMA com o ZEE, existem críticas por parte dos conselheiros em relação à definição das pautas. Não se trata de bloqueio a entrada de qualquer assunto nas pautas do conselho. A crítica se dirige à influência por parte do poder público em determinados casos no processo de revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico.

Da perspectiva dos conselheiros, a construção das pautas foi avaliada como muito importante de acordo com as respostas obtidas. As críticas formuladas se referem à “manipulação de algumas pautas pelo poder público” e à sua pouca relevância, excetuando aquelas envolvendo o Gerenciamento Costeiro. Em termos de desejos com vistas a melhorar a elaboração das pautas, foi sugerido por um conselheiro que existisse uma comissão de avaliação prévia de seu conteúdo. Por outro lado, um dos conselheiros da sociedade civil considera a boa qualidade da construção das pautas.

Os pontos de pauta tratados no Conselho de Meio Ambiente nesse período se concentraram no Gerenciamento Costeiro. Do total de vinte e cinco encontros, em vinte e dois (88% das reuniões) o Gerenciamento Costeiro, notadamente o Zoneamento Ecológico-Econômico, esteve em pauta. Os demais pontos de pautas se dividiram em distintos assuntos, como se pode observar na tabela abaixo.

Figura 10. Distribuições das pautas no CMMA entre 2013-2016

PAUTA	Frequência
Gerenciamento Costeiro – GERCO	22 reuniões
Discussão sobre áreas específicas do município	14
Informações gerais acerca do GERCO	9
Avaliação das propostas da Prefeitura Mun. De Ubatuba e da CPLA	4
Outras pautas dentro do GERCO	8
Pautas não relacionadas ao GERCO	15 reuniões
Abastecimento público – Cachoeira da Renata	3
Licença CETESB Prumirim	2
Eleição	2
Reestruturação das cadeiras	2
Apresentação das atividades	2
Outras pautas fora do GERCO	28

Fonte: Atas das reuniões do CMMA (2016)

As pautas que envolviam o Gerenciamento Costeiro estavam concentradas em abordar o mérito das questões, sem dispêndio de energia com aspectos burocráticos. Somente uma das pautas constantes nas atas tratava da dimensão administrativa, relacionada ao calendário de realização das “reuniões e audiências públicas de informação”.

Quando se abordava outros temas, a dimensão burocrática ganhava maior dimensão, ainda que tenha sido significativamente inferior aos demais pontos. Os assuntos administrativos compuseram 13 pontos de pauta e os demais temas constituíram 26 questões a serem trabalhadas. Cabe salientar que, na tabela acima, os pontos de pauta estão em ordem decrescente de frequência, considerando nossos propósitos sem ser exaustivo.

Os estudos de Almeida e Tatagiba (2012) sugerem que, para sua maior eficácia, os conselhos necessitam superar a discussão burocrática e dispendar a sua energia para a construção de ideias que contribuam para as políticas públicas das áreas em que atuam.

Diante das análises das informações em documentos obtidos na pesquisa, é notório que a questão do Gerenciamento Costeiro teve sua relevância dentro do CMMA. A recorrência do tema permite afirmar que ocupou um espaço expressivo nos debates do Conselho. Essa dimensão será analisada de modo mais intenso quando se tratar do processo de revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico.

Por outro lado, a relação entre representantes e representados foi abordada em nossa pesquisa de diferentes perspectivas. Anteriormente foi destacado um elemento da representação, aquele da paridade nos conselhos. Por sua vez, o encaminhamento de demandas pelos conselheiros leva a considerar outro elemento de significativa importância: a representatividade dos conselheiros e sua relação com os seus representados.

Para o presidente do CMMA, ocorreu em alguns momentos uma falta de diálogo entre os representantes e seus representados. Fenômeno semelhante foi apontado em estudo com os conselhos municipais realizado em Piracicaba (MORGADO et. al., 2013). Neste caso, conselheiros admitiram a reduzida comunicação com as entidades que representavam.

De acordo com Tommasi (2002), ao tratar da efetividade de representação dos órgãos do governo, bem como da sociedade civil, pode ocorrer que os representantes do poder público não possuam poder de influência em sua área de atuação e, pelo lado da sociedade civil, os representantes podem não estar efetivamente representando os interesses do bairro, setor profissional, etc. Contribuindo com essa reflexão, Tatagiba e Almeida (2012) argumentam que a representação do lado da sociedade civil deve estar em constante aprimoramento, com objetivo de que a sociedade se aproprie cada vez mais do conselho. Esta ideia de “apropriação pela sociedade” significa que a representação, considerando as próprias limitações de vagas dos conselhos, deve ser reinventada.

Emerge desse debate sobre a representação uma crítica à representatividade existente nos conselhos. Os representantes nesses espaços possuem um conflito de interesses entre um plano individual e outro coletivo, como também ocorre na representação eleitoral.

Na busca de respostas a esse tipo de crítica dirigida a conselheiros que privilegiem o plano de seus interesses individuais, Lüchamann (2007) argumenta que existe diferenças entre a representação nos conselhos e aquela parlamentar. A representação nas instituições participativas, como nos conselhos, ocorre por meio de organizações da sociedade civil, de modo que um possível distanciamento dos representantes em relação aos seus representados

após o processo de eleição não eliminará por completo a relação dos conselheiros com os integrantes de sua organização. Portanto, este representante permanece na organização, o que confere maior proximidade com os representados. Ademais, este representante compartilha em princípio posicionamentos e visões de sociedade em sentido amplo com seus representados. Desse modo, trata-se de uma menor divergência no âmbito geral, as discordâncias tendo caráter mais específicos.

Sergio Costa (2002) se contrapõe a este tipo de argumento de uma proximidade intrínseca entre representantes e representados nas organizações da sociedade civil. Para o autor, a criação induzida de espaços participativos pelo Estado pode possuir um elemento negativo de afastamento entre o representante e o seus representados nas representações de bairros.

(...) no período de vigência da “participação induzida”, verificada nas “gestões participativas”, a presença de atores da sociedade civil (particularmente as Associações de Moradores) numa das regiões visíveis das esferas públicas locais, a saber, na arena institucional da discussão de políticas públicas, apresentou-se desvinculada dos processos comunicativos vividos na periferia dos núcleos decisórios. Nesse caso, os atores mostraram-se extremamente vulneráveis a uma institucionalização imobilizadora e aos mecanismos de cooptação política. Passam a ser reconhecidos pela população como mero apêndice da administração estatal, um “poder exterior” nutrido administrativamente e não pelos processos comunicativos de formação de opinião e da vontade, no nível das diferentes regiões da cidade.

A reflexão fomentada pelo estudo do Sergio Costa (2002) “gira em torno dos limites de um “projeto” de democratização capitaneado pelo Estado e centrado, unicamente, nas transformações das áreas institucionais”. O próprio autor faz ressalvas acerca da extrapolação do seu estudo empírico baseado em três casos, entretanto os elementos trabalhados ao longo de nossa pesquisa permitem considerar a pertinência em apontar limites da institucionalização de espaços públicos participativos a partir do Estado. Efetivamente, estes processos provocam, potencialmente, um distanciamento dos representantes em relação aos seus representados, o que distorce a ideia de participação social concebida para esses espaços híbridos de tomada de decisão pública.

Tendo em conta a análise de Sergio Costa, é apropriado agora insistir na dimensão da afinidade que, em certa medida, confere legitimidade aos representantes da sociedade civil por partilhar valores convergentes com aqueles de seus representantes. Com efeito, esta interpretação possui algumas características as quais Lüchmann (2007) analisou de modo a torná-las mais límpidas. A primeira é a legitimação das ações embasada na história dos movimentos pró-cidadania: a contribuição das organizações da sociedade civil na construção do modelo participativo confere validade ao seu papel, como ocorre com movimentos sociais historicamente engajados na construção de uma democracia de maior intensidade. A segunda

característica se refere à legitimidade por competência, como é o caso de ONG's ou associações específicas, bem como no caso em que os representantes mostrem capacidade de expressar interesses de grupos sociais. A autorização por afinidade garante, em certa medida, a legitimidade das decisões dos representantes de organizações da sociedade civil que compõem as instâncias participativas.

É importante que esse processo de legitimação por afinidade seja acompanhado do que Lavallo e Vera (2011) consideram acerca do *accountability* social. Ou seja, trata-se da prestação de contas dos integrantes de organizações da sociedade civil, para que exista maior transparência em sua relação com os representados, tornando-a mais próxima.

Para Almeida e Tatagiba (2012), há, porém, uma fragilidade na prestação de contas das organizações da sociedade civil. Para romper com esta fragilidade, seria necessário ser criativo para construir novas formas de comunicação com a esfera pública (prestação de contas), de modo a ampliar o alcance dos conselhos em relação a toda sociedade, tornando a articulação entre representados e conselheiros mais intensa e mais virtuosa. Assim, esta perspectiva para a prestação de contas permitiria que as decisões dos conselhos possuam uma maior legitimidade.

De acordo com o presidente do CMMA, existiram efetivamente momentos de falha de comunicação entre representantes e representados da sociedade civil. De fato, trata-se de um desafio que precisa estar no centro das discussões acerca da representatividade dos integrantes da sociedade civil nesses espaços.

A representatividade pode ser analisada a partir da escolha dos representantes, seus segmentos, região, área de atuação etc.. Após a seleção dos membros do conselho, a representatividade estará associada à comunicação. O fluxo de dois sentidos do que é discutido no conselho em direção aos representados e das demandas destes últimos em direção deste colegiado está em questão. Sua solução não é simples, pois envolve várias dimensões em torno dos representantes e representados da sociedade civil. Muitas vezes, os primeiros são voluntários que estão dispendendo parte do seu tempo “extra trabalho” na busca da construção coletiva de uma cidade melhor. Tal realidade de muitos conselhos atualmente, o caráter voluntário da participação, não é um convite à inação, ou o reconhecimento de que as coisas sempre foram assim e assim o serão. Pelo contrário, esta característica provoca a reflexão sobre o ato de participar, com vistas ao refinamento do instrumento de participação para torná-lo mais efetivo.

Ao aprofundar a reflexão acerca da representatividade, Lüchmann (2007) aborda a relação entre os próprios representados, considerando sua mobilização e sua conexão com os

conselhos, dependente dos desenhos institucionais destes últimos. Nesses espaços se prioriza a dimensão do debate público na formulação das decisões, tendo o representante a missão de defender “as ideias e opiniões” compartilhadas pelo coletivo, ao invés daquelas de um indivíduo. Este traço é diferente dos espaços representativos eleitorais, onde a maior relevância não está neste compartilhamento de ideias no debate, mas sim na produção de um discurso pelo representante que possa convencer o eleitor.

No município de Ubatuba, de acordo com as respostas dos conselheiros, a frequência e a forma com que os representantes se comunicam com seus representados é, de maneira geral, esporádica, visto que três das cinco respostas expressaram que “às vezes” ocorre essa comunicação. Em contrapartida as outras duas se comunicam sempre.

Essa comunicação ocorre principalmente através de “reuniões com a direção da entidade/chefe/secretário da pasta” e “conversas informais”, tendo sido ainda avaliada como de baixa qualidade por todos os que responderam. É avaliada também como negativa a comunicação entre o conselho e a sociedade ubatubana.

As comunicações entre os conselheiros, de acordo com o presidente do CMMA, ocorrem majoritariamente via e-mail. Através deste meio, há a convocação para as reuniões, a divulgação das Atas e pautas. Trata-se, portanto, do “meio oficial de comunicação entre os conselheiros (...)”. Em caso de eventos específicos, utiliza-se também a divulgação no site da prefeitura e da secretaria visando atingir um público além dos membros do colegiado.

Para um de nossos interlocutores conselheiros, há uma diferenciação na comunicação entre os envolvidos. Entre o grupo de ambientalistas, essa comunicação seria “excelente”. Todavia, quando se tratava dos outros membros, era “muito ruim”. Esse ponto de vista permite realçar uma fragmentação dentro do conselho. A noção de “projetos políticos” é útil aqui para considerar as distinções existentes na representação do conjunto da sociedade civil.

Diante desse quadro apresentado, as interpretações de Almeida e Tatagiba (2012) são oportunas. Estas autoras apontam para a necessidade de investigar a representação pelo lado da sociedade civil nesses conselhos, considerando notadamente a existência de conflitos de interesse. Estes aqui podem ser observados, por exemplo, quando os integrantes da sociedade civil são propositores de políticas públicas cujos beneficiários são suas organizações, que prestam serviços à sociedade. Esse problema foi abordado por um dos conselheiros, indicando possíveis conflitos de interesse existente no colegiado: “que as ONGs que integram o Conselho não sejam beneficiárias de convênios de repasses financeiros com o poder público”. Portanto, a aprovação de projetos cujos beneficiários diretos são os próprios conselheiros e

suas organizações coloca à prova o papel do conselho, notadamente em casos nos quais poder público repassa recursos às entidades para cumprir funções de sua competência.

No que tange à divulgação das informações para a população, o presidente explica que um site inserido na página WEB oficial da prefeitura veicula documentos²³ e horário das reuniões do conselho. Em caso de questões específicas em torno do conselho, as redes sociais são utilizadas para promover campanhas, bem como os sites oficiais do município. Nestes casos, faixas são também distribuídas pelo município em locais de maior visibilidade. A comunicação ocorre igualmente em forma de edital nos jornais do município.

Este interlocutor salienta que não há mídias de amplo alcance com sede no município, como rádios e televisão. As existentes são comunitárias de baixo alcance. Assim, os canais de comunicação de maior impacto no município estão situados no Vale do Paraíba. Para os conselheiros, de modo geral, essa comunicação entre o conselho e a população é de baixa qualidade.

Convém insistir que há um site do CMMA inserido na página WEB oficial da prefeitura, onde pode ser encontrada a lista de conselheiros e de suas entidades, bem como um conjunto de documentos, como regimento interno, decretos referentes ao conselho, como já mencionado. São, no total, catorze arquivos em um espaço visivelmente subutilizado, pois estão indisponíveis para a sociedade ubatubana a maioria das atas.

Nossa pesquisa avaliou dois aspectos da comunicação, a saber: entre os conselheiros e entre o conselho e a população. Neste último caso, foram considerados a divulgação das informações e das decisões do CMMA e o recebimento das demandas da sociedade em geral.

Em relação à comunicação com a população, o representante da SMMA a avaliou como “(...) regular, no médio, num ponto intermédio. Ela é o que dá para fazer. Ela não é excelente, ela poderia ser melhor. Mas, dentro dos recursos que a gente tem; dentro do que a gente está acostumado a ver ela fica dentro...”. Seja como for, considera que “ela é aprovada. Ou seja, as comunicações importantes chegam e são transmitidas, mas sem dúvidas poderia ser melhor”.

A propósito, em Ata do dia 15 de agosto de 2016, foram solicitadas atualizações sobre as reuniões no site da CMMA, indicando que existia demanda por acesso a essas informações, mas que não estavam disponíveis. Como bem expressou Paulo Affonso

²³ Os documentos existentes na página do CMMA no site da prefeitura envolvem principalmente aqueles “atemporais”, como Lei de criação, Regimento Interno e Planos. Algumas atas também são encontradas nesta página WEB.

Machado (2006), ao tratar do direito à informação, “merece ser aceita a exigência da publicidade em todas as áreas do procedimento legislativo e do procedimento administrativo, na esteira do que afirmou Kant: ‘São injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens cujas máximas não se harmonizem com a publicidade’”. Como já abordamos, a publicidade aos atos é um processo de prestação de contas relevante do ponto de vista de estímulo à participação.

Por sua vez, diante da avaliação negativa por parte dos conselheiros no que se referente à comunicação com a população, foram apontados alguns caminhos que permitissem uma melhoria no fluxo de informação entre o conselho e os cidadãos ubatubanos. Em primeiro lugar, os conselheiros indicaram a importância da divulgação efetiva dos documentos gerados no conselho, como pauta, decisões tomadas etc.. Em segundo lugar, propõem a ideia de criar novos instrumentos de comunicação, tais como vídeos das reuniões e boletim informativo. Enfim, a divulgação deveria ocorrer por meio de um canal do próprio CMMA. O exemplo de outro colegiado da mesma natureza no município inspira esta última proposta.

A comunicação realizada por meio de outros canais que os próprios conselheiros possam acessar, como páginas em redes sociais ou sites que tratam de temas pertinentes à área de atuação do conselho, também foi mencionada. A intenção consiste em ampliar a divulgação das informações para que cheguem ao maior número de cidadãos do município.

6 O CONSELHO DE MEIO AMBIENTE DE UBATUBA E A REVISÃO DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO - ZEE

Inicialmente, convém esclarecer com mais detalhes o que é o instrumento de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). O ZEE está definido no Primeiro Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC I), datado de 1990, como:

o principal instrumento de Gerenciamento Costeiro, que estabelece as diretrizes de ocupação do solo e de uso dos recursos naturais. Visa a identificação de unidades especiais (zonas) que, por suas características físicas, bióticas e socioeconômicas, sua dinâmica e contrastes internos, devam ser objeto de atenção com vistas ao desenvolvimento de ações capazes de conduzir ao aproveitamento, manutenção ou recuperação do seu potencial.

Segundo o PNGC II (1997):

o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - ZEEC se constitui no instrumento balizador do processo de ordenamento territorial necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade ambiental do desenvolvimento da Zona Costeira, em consonância com a diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional.

Também se define Zoneamento Ecológico-Econômico no Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (1998):

instrumento básico de planejamento que estabelece, após discussão pública de suas recomendações técnicas, inclusive a nível municipal, as normas de uso e ocupação do solo e de manejo dos recursos naturais em zonas específicas, definidas a partir das análises de suas características ecológicas e socioeconômicas.

Há dois aspectos que merecem destaque nessa conceituação estadual. O primeiro trata da “discussão pública” das recomendações técnicas. Levar ao público o que é discutido dentro dos espaços técnicos e fechados permite uma maior transparência do processo, ainda que caiba a ressalva de que uma discussão pública não necessita, obrigatoriamente, ter caráter deliberativo. O segundo aspecto é a orientação de levar essa discussão ao nível municipal, possibilitando uma maior aproximação dos munícipes com o zoneamento, considerando sua influencia no desenvolvimento local.

O Zoneamento Ecológico-Econômico²⁴ pode ser compreendido como uma definição macro das possibilidades e restrições de uso e ocupação solo em um determinado território, com o qual os entes públicos e privados orientarão as suas ações. Ou, como explicita a

²⁴ O ZEE federal serve de referência para os planos estaduais e municipais, bem como o município deve se orientar pelo plano estadual.

Resolução 01/90 da Comissão Interministerial de Recursos do Mar, o ZEE “empresta o suporte ao estabelecimento das normas disciplinares para a ocupação do solo e uso dos recursos naturais e ecossistemas costeiros, bem como aponta os usos prioritários para cada unidade (zona) identificada”. Dessa forma, cabe ao Plano Diretor dos municípios²⁵ e a lei de uso e ocupação do solo tratarem especificamente das permissões ou restrições de cada espaço, sempre em acordo com as regras gerais formuladas pelo Zoneamento Ecológico-Econômico.

A importância de outros instrumentos legais para tratar das particularidades das regiões e municípios foi destacada por Eduardo Trani - Coordenador da Coordenadoria de Planejamento Ambiental (CPLA), vinculada à Secretaria Estadual de Meio Ambiente – em audiência pública ocorrida em outubro de 2016:

os municípios têm que assumir as suas responsabilidades e adequar. Adequar significa valer essas regras gerais na regra específica. Porque o GERCO não resolve os problemas específicos de cada comunidade. O que resolve é o Plano Diretor. E nós temos que trabalhar isso de forma integrada.

Nesta mesma direção, o conselheiro representante do Instituto Argonauta em entrevista concedida à mídia local após uma reunião do CMMA no dia 5 de julho de 2016 sugere:

(...) a gente pensa que também está na hora da cidade fazer a sua lição de casa que é: o Conselho da cidade, a lei de uso do solo e o Plano Diretor para que o Gerenciamento Costeiro, Plano Diretor e lei uso do solo falem a mesma língua. Porque ainda estamos num macrozoneamento e ainda temos que entrar no nível da especificidade do município que está parada há anos, que ninguém quer de fato enfrentar e discutir como gabarito, taxas de ocupação e etc.

Essa perspectiva é veiculada pela SMA (2016) quando divulga que a aplicação do Zoneamento Ecológico-Econômico “está diretamente ligada ao planejamento municipal, consubstanciado sobretudo nos planos diretores, e ao exercício da fiscalização e do licenciamento de atividades e de empreendimentos, os quais devem seguir as disposições do ZEE, priorizando a manutenção dos ecossistemas e das paisagens naturais do Litoral Norte”.

Na elaboração do ZEE deve-se atentar, segundo o PNGC I, sobre dois princípios para que possa atingir os objetivos do Gerenciamento Costeiro, a saber:

a) Enfoque holístico, que proporciona a integração de fatores e processos de modo a facultar a elaboração de um instrumento que reflita a estrutura e a dinâmica ambiental;

²⁵ A Constituição Federal de 1988 indica que para municípios com mais de 20 mil habitantes o Plano Diretor é obrigatório. Por sua vez, o Estatuto das Cidades (Lei Federal 10257/01) amplia essa obrigatoriedade.

b) Visão sistêmica, que conduz à análise das inter-relações de causas e efeito, visando estabelecer as relações de interdependência entre os subsistemas físico-biótico e socioeconômico.

Com esses princípios, a intenção consiste em orientar o desenvolvimento do instrumento de modo a se ter uma melhor compreensão da realidade e consequentemente um resultado mais adequado do seu uso. O “enfoque holístico” almeja identificar de modo mais preciso a dinâmica ambiental e, por sua vez, a “visão sistêmica” visa ponderar os efeitos de determinados fenômenos que ocorrem simultaneamente. Esse tipo de visão merece destaque quando se está tratando da dimensão ambiental e social, uma vez que ao longo do desenvolvimento recente das ciências, houve tendência a uma segregação disciplinar que, muitas vezes, levava ao foco na relação causa-efeito e, por consequência, à negligência das inter-relações existentes.

Ao considerar a dimensão socioeconômica no exame do meio físico-biótico, exige-se um refinamento das análises que sustentam o ZEE. Trata-se de tomar em conta um amplo conjunto de elementos que interferem no ambiente de maneira variável de acordo com o contexto e estrutura socioeconômica. Portanto, não há uma relação causa-efeito única e direta.

Essa dimensão interdisciplinar é observável, por exemplo, quando há a degradação de um corpo d'água dentro de um município. Não é razoável apontar para um único responsável por essa degradação, uma vez que pode estar relacionada ao esgotamento, sendo necessário distinguir se é doméstico ou industrial. Por outro lado, é pertinente considerar se o corpo d'água em questão se situa em área de ocupação irregular ou se há ausência de tratamento do esgoto em todo o município ou ainda se há influência das produções agrícolas para a contaminação e se a redução da área florestal impacta a “produção” de água. Observa-se assim que a abordagem da dimensão socioambiental depende de diversas variáveis, que são fundamentais para se ter uma melhor compreensão da realidade.

Nesta ótica, a elaboração do ZEE demanda estudos multi e interdisciplinares com vistas a melhor diagnosticar a realidade e ser capaz de indicar alternativas adequadas de usos do solo a partir de uma perspectiva de sustentabilidade. Para seguir esses requisitos, no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro de 1990 consta um “roteiro metodológico” que contempla algumas etapas para sua construção cujo interesse é evidente para nossos propósitos. Na elaboração do ZEE, deve se iniciar com um diagnóstico ambiental, que compreende o levantamento sistemático das características e processos físicos, ambientais e socioeconômicos, incluindo a dinâmica dos sistemas ecológicos. O roteiro ainda indica a etapas de “prognóstico das tendências identificadas”; “identificação de conflitos de uso”;

“proposição, para cada zona, de alternativas de uso, com indicações do nível de comprometimento ambiental para cada alternativa indicada” e; “definição do uso projetado para cada Zona, a partir da administração dos múltiplos interesses envolvidos”.

A definição das zonas as quais se refere o roteiro acima deve ser norteadas pela caracterização apresentada na tabela a seguir.

Tabela 5. Tipologia das zonas e seus usos permitidos de acordo com o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (1998)

Zona	Tipologia da zona	Usos permitidos
Z1	Zona que mantém os ecossistemas primitivos em pleno equilíbrio ambiental, ocorrendo uma diversificada composição de espécies e uma organização funcional capazes de manter, de forma sustentada, uma comunidade de organismos balanceada, integrada e adaptada, podendo ocorrer atividades humanas de baixos efeitos impactantes;	Preservação e conservação, pesquisa científica, educação ambiental, manejo auto-sustentado, ecoturismo, pesca artesanal e ocupação humana, de forma a manter as características das zonas definidas no artigo anterior;
Z2	Zona que apresenta alterações na organização funcional dos ecossistemas primitivos, mas é capacitada para manter em equilíbrio uma comunidade de organismos em graus variados de diversidade, mesmo com a ocorrência de atividades humanas intermitentes ou de baixos impactos. Em áreas terrestres, essa zona pode apresentar assentamentos humanos dispersos e pouco populosos, com pouca integração entre si;	Todos os usos mencionados anteriormente e, de acordo com o grau de alteração dos ecossistemas, manejo sustentado, aquicultura e mineração baseadas em Plano Diretor Regional de Mineração, a ser estabelecido pelos órgãos competentes;
Z3	Zona que apresenta os ecossistemas primitivos parcialmente modificados, com dificuldades de regeneração natural, pela exploração, supressão ou substituição de algum de seus componentes, em razão da ocorrência de áreas de assentamentos humanos com maior integração entre si;	Todos os usos citados anteriormente e dependendo do grau de modificação dos ecossistemas, a agropecuária, a silvicultura e a pesca industrial nas unidades que as permitam;
Z4	Zona que apresenta os ecossistemas primitivos significativamente modificados pela supressão de componentes, descaracterização dos substratos terrestres e marinhos, alteração das drenagens ou da hidrodinâmica, bem como, pela ocorrência, em áreas terrestres, de assentamentos rurais ou periurbanos descontínuos interligados, necessitando de intervenções para sua regeneração parcial; e	Todos os usos citados anteriormente, mais assentamentos urbanos descontínuos, restritos às unidades que os permitam conforme regulamento dos zoneamentos estabelecidos para os setores costeiros; estruturas e atividades náuticas de apoio à atividade turística e lazer náutico; turismo e lazer; e (NR)
Z5	Zona que apresenta a maior parte dos componentes dos ecossistemas primitivos degradada, ou suprimida e organização funcional eliminada.	Além dos usos mencionados anteriormente, o assentamento urbano, as atividades industriais e aerorrodopiárias, de acordo com o estabelecido em legislação municipal. (NR)

Fonte: PEGC (1998)

Na construção do ZEE, é possível criar subzonas com objetivo de atender as particularidades da região considerada no zoneamento. No ZEE do Litoral Norte se utilizou dessa flexibilidade. Entretanto, não cabe aos nossos propósitos detalhar todas as

particularidades aqui, estando dado que o objetivo da pesquisa não é se debruçar sobre o zoneamento em si, mas sim, sobretudo, na relação do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Ubatuba com o processo de revisão do ZEE.

Como um dos resultados desse processo, houve a criação do “Macrozoneamento Costeiro”. Como expresso na Resolução da CIRM, o Macrozoneamento “é um conjunto de procedimentos capazes de traduzir, cartograficamente, o conceito de Zoneamento Ecológico-Econômico”. Gera-se assim o “Mapa de Uso Projetado”, que “refletirá a compatibilização entre o potencial, o uso atual e o grau de vulnerabilidade de cada zona”. Nesse caso, a cartografia se apresenta como ferramenta interessante, pois permite através de elementos visuais uma comunicação mais precisa com os interessados, notadamente a população residente nas regiões abrangidas pelo zoneamento. A propósito, na audiência pública realizada em Ubatuba referente ao GERCO, bem como em reuniões do CMMA que trataram do ZEE, foram utilizados mapas para que os participantes tivessem acesso à informação de modo também visual.

A atual versão²⁶ do Zoneamento do Litoral Norte é datada de 2004. No seu decreto de criação, nº 49215/04, é explicitado que o prazo mínimo para a sua revisão é de 5 (cinco) anos ou quando 2/3 dos membros do Grupo Setorial de Coordenação do Litoral Norte considerarem pertinente. Entretanto, em 2009, com a Lei Estadual nº 13.798/09 que trata da Política Estadual de Mudanças Climáticas, o instrumento do Zoneamento Ecológico-Econômico passa a se inserir na Avaliação Ambiental Estratégica. De acordo com essa lei, o ZEE deverá ser revisto a cada 10 (dez) anos. Desse modo, no Estado de São Paulo, a vigência dos zoneamentos atualmente é de dez anos.

O CMMA teve uma parte significativa do seu espaço de discussão ocupado pelo processo de revisão desse instrumento. Foi possível observar esse aspecto nas atas, nas quais o Gerenciamento Costeiro esteve em pauta em 88% dos encontros, como já mencionado. O presidente do conselho sublinha essa dimensão: “o que aconteceu, na realidade, o nosso conselho foi ‘sequestrado’ pela discussão do Zoneamento Ecológico-Econômico. Sequestrado quando eu digo é que ele se transformou em uma grande pauta. E ela absorveu 70 % da energia e do trabalho desse conselho”. É nítido assim o volume de trabalho sobre esse tema nas percepções dos conselheiros que expuseram a sua recorrência nas pautas.

²⁶ Até a presente data não foi assinado pelo governador o novo decreto do ZEE do Litoral Norte, que foi aprovado pelo CONSEMA e se encontra junto aos órgãos jurídicos do estado de São Paulo.

A propósito, houve uma divergência em relação à intensidade desta discussão entre os conselheiros aqui consultados. Apesar de todos terem visões convergentes sobre a importância dessa pauta, alguns manifestaram que o tema foi pouco debatido, o que cria um aparente conflito em relação ao levantamento das atas. Todavia, outros consideraram que a discussão foi excessiva. Desse modo, há uma divergência em relação à intensidade, e não à importância, do debate sobre o ZEE. O que em parte auxilia a explicar essa divergência acerca da intensidade das discussões se refere à intensificação do debate ao final do processo de revisão do zoneamento. O aumento significativo da participação social apenas na conclusão do processo pode levar à percepção segundo a qual seria necessário um maior debate para acomodar todas as demandas.

Seja como for, essa importância atribuída ao instrumento pelos conselheiros foi tanto em seu sentido socioambiental quanto econômico. Do ponto de vista econômico, argumentou-se acerca de sua contribuição para o crescimento da cidade, com ganhos de renda e geração de empregos. Da perspectiva socioambiental, é a adequada orientação para os rumos dos municípios de regiões litorâneas que foi realçada.

Ao abordar o modo de agir do poder público frente às questões referentes ao Gerenciamento Costeiro²⁷, em específico, o Zoneamento Ecológico-Econômico, o presidente do conselho expressou que o CMMA ganhou um caráter deliberativo, em acordo informal, visto que não há regras para tal: “a gente escolheu que as nossas propostas, que eram apresentadas pela prefeitura, tinham que ser validadas no conselho”. Este caráter deliberativo foi mantido mesmo quando as decisões do CMMA eram contrárias àquelas da prefeitura: “a gente apresentou propostas a esse processo deliberativo do conselho que foram rejeitadas. Que eram propostas da prefeitura”. Esse posicionamento do poder público foi apontado em mais de um momento por esta autoridade municipal:

²⁷ Cabe pontuar que foram levantadas questões acerca das relações entre o Conselho e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, especificamente a Orla Marítima, e também do Plano Diretor. O Presidente do CMMA expôs que essas questões não foram debatidas diretamente no CMMA, mas sim em algumas ocasiões pontuais o debate tangenciou essas questões. Em relação à Lei de Uso e Ocupação do Solo foi apontada uma norma de 1985 que permanece em vigência no município; e o Plano Diretor tem seu prazo de revisão para ser discutido nesse ano de 2017; e que a questão da Orla Marítima se está aguardando o mapeamento específico desses limites, uma vez que, segundo o gestor da pasta, não há mapas georeferenciados que permitam identificar claramente o limite final da orla.

A gente simplesmente determinou, falou aqui: oh nós vamos levar essas discussões via Conselho de Meio Ambiente e o Conselho de Meio Ambiente vai ser soberano nas suas decisões. Não tem precedente em lugar algum. E a prefeitura vai defender; e vai considerar as deliberações desse conselho vinculantes. Não está na lei, em nenhuma lei: A deliberação do conselho é vinculante para o poder público.

Essa discussão em relação ao gerenciamento costeiro ocorreu nas plenárias do conselho que era assessorado por um Grupo de Trabalho formado por conselheiros que preparavam o tema e o levava para deliberação. Porém, alguns conselheiros criticaram o comportamento de seus pares ao sugerir que existiram aqueles que atuaram de acordo com interesses próprios. Por outro lado, a crítica se dirige também a um suposto comprometimento das autoridades municipais em relação aos apoiadores de suas campanhas eleitorais;

Esta crítica se funda no processo de alteração de zonas, decidido no conselho. Trata—se, como mencionado na ata do dia 02 de julho de 2014, da alteração de uma área Z1 (Zona mais restritiva) para Z4OD (Menos restritiva), na Ponta da Espia, para que possa ser desenvolvido um EcoResort no local. Na reunião estavam representantes deste projeto imobiliário que o defenderam com o argumento que haveria baixo impacto pelo modelo de construção e pelas tecnologias ambientais implantadas, ao mesmo tempo que representaria um desenvolvimento do turismo da região. Os conselheiros presentes teceram ponderações sobre a relevância ecológica do local e de que não haviam justificativas técnicas e “o projeto não tem interesse social, apenas econômico”. Os conselheiros apontaram para possíveis soluções como alteração no texto da Z3 para que abarcasse hotéis; zoneamento pontual para permitir o empreendimento; e a possibilidade da criação de uma Reserva Particular do Patrimônio Natural e nela realizar o empreendimento. Nessa reunião, não há algum posicionamento concreto por parte do CMMA registrado na ata. Porém, há notadamente um posicionamento contrário entre a maioria dos presentes que se posicionaram.

Figura 10. Localização da Ponta da Espia – Região Sul de Ubatuba

Fonte: Google Maps (2017)

O tema retornou à discussão do conselho no dia 18 de setembro de 2014. Houve um questionamento acerca do EcoResort na reunião que tratava do Mapa do ZEE. O representante da Associação Comercial de Ubatuba questionou se a prefeitura teria vetado o projeto do EcoResort. O presidente expos que havia a solicitação por parte dos empreendedores que toda a área se tornasse uma Z4. A SMMA considerou esse posicionamento inviável, de modo que os empreendedores apresentaram uma nova proposta que ainda não tinha sido analisada pela prefeitura.

Nesse contexto, três conselheiros se manifestaram. Inicialmente a representante do Projeto Tamar se manifestou argumentando que esteve na reunião anterior na qual se discutiu o projeto e “(...) entende que o caso já foi discutido e deve ser encerrado, respeitando o CMMA. [O presidente do conselho] responde que discorda e que pessoas da sociedade civil têm o direito de fazer propostas sem levá-las ao CMMA”.

Houve questionamento aqui a respeito do quórum da reunião em que se discutiu o projeto, feito pelo conselheiro representante do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR), com visão favorável ao modelo de empreendimento: “a ideia de ter a hotelaria como base geradora de empregos fortalece o equilíbrio econômico e, consequentemente, a conservação do meio ambiente”. Essa referência ao quórum constitui um questionamento da validade do posicionamento adotado anteriormente.

Evidentemente, houve divergência de opiniões. O presidente do conselho, como indicado acima, considera que os empreendedores podem encaminhar uma solicitação direta ao poder público.

Essa divergência foi divulgada na imprensa. Em entrevista fornecida a mídia local no dia 5 de julho de 2016, os conselheiros representantes do Instituto Argonauta (ligado à proteção de animais) e do Projeto Tamar informaram que se retiraram antecipadamente da reunião com a justificativa de que o tema em questão já tinha sido debatido no CMMA e que não deveria retornar à pauta. A saída da reunião foi, segundo esses conselheiros, uma tentativa de reduzir o quórum para que não se pudesse votar a questão sobre a qual tinham posicionamentos divergentes na forma e no mérito.

O discurso do representante do Instituto Argonauta é nítido nesse sentido:

(...) Outro empreendimento grande que está sendo votado agora. A gente se retirou da votação porque a gente achou que a gente poderia influenciar no quórum para não haver votação. Que é o empreendimento da Ponta da Espia. Que já havia sido discutida antes e que a gente considera aquela região importante porque ela tem um elo de ligação entre o Parque Estadual da Ilha Anchieta e o Parque Estadual da Serra do Mar e essa área estava originalmente em Z1 e existe todo um lobby, um trabalho, para liberar essa área para a construção de um grande empreendimento imobiliário associando condomínio com empreendimento náutico. E com isso se perde a ligação entre os parques.

E corroborada com os dizeres da representante do Projeto Tamar:

A gente se retirou da reunião agora porque não dá mais para compactuar com esse tipo de situação, por exemplo, a Ponta da Espia voltar de novo e ser apresentada às 22h quando a gente já tinha colocado a nossa opinião a respeito disso porque requer uma análise técnica. Quando a Ponta da Espia foi colocada em questão em uma reunião do CMMA a gente ficou a tarde inteira discutindo. Os caras mostram os mapas, a gente fez questionamento. Imagine às 22h a gente colocar isso de novo em pauta sem fazer uma análise técnica. Ou seja, é uma votação política. E a gente não concorda com isso.

A votação ocorreu e foi vencida a proposta favorável ao empreendimento imobiliário, como consta na ata do dia 05 de Julho de 2016. Foi informado na ata da reunião seguinte, no dia 28 de julho, que houve validação do quórum apesar da retirada de parte dos conselheiros.

Essa polêmica explica a afirmação de que houve comprometimento por parte do poder público junto às empresas imobiliárias. Todavia, nossa pesquisa não tem como objetivo investigar tais denúncias. De todo modo, esse tipo de debate revela os tipos de divergência e conflitos existentes no âmbito de um conselho de meio ambiente.

Estas divergências podem ser examinadas com apoio da noção de projetos político, como proposto por Dagnino (2004). Distintos projetos políticos permitem realçar a heterogeneidade da sociedade civil, como também foi analisado por Dagnino, Olivera e Panfichi (2006) citada por Trindade (2010):

(...) a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado configura um mapa extraordinariamente complexo de possibilidades de colaboração e confronto. Sua consideração na análise do processo de construção democrática nos parece, portanto, fundamental para elucidar o intrincado jogo de forças que institui o terreno de disputa onde se dá esse processo.

A propósito, é pertinente a perspectiva de Trindade (2010) quando trata desta heterogeneidade: “(...) no âmbito da institucionalidade, é inegável que o Estado tende a favorecer aqueles que dispõem de maior poder econômico (...)”. O verbo “tender” utilizado aqui é equilibrado, pois apesar do reconhecimento da influência do poder econômico, seja diretamente através de recursos, por exemplo, para campanhas eleitorais, seja indiretamente com o discurso de desenvolvimento econômico, muito legítimo em nossa sociedade, o autor considera a possibilidade do Estado agir de maneira a privilegiar o interesse de toda a sociedade e não de um grupo específico.

Com críticas em relação ao lobby de entidades empresariais, houve a manifestação de preocupação de um conselheiro a respeito da divisão das comunidades tradicionais: “a comunidade tradicional ficou gravemente dividida. Graças à atuação comprometida dos ambientalistas do conselho, essa parte da população foi alertada, foi esclarecida e teve um posicionamento mais ecológico que ganhou força nas decisões finais(...)”. Essa divisão na comunidade pôde ser observada na audiência pública realizada no município. Foi emblemático o caso de Ubatumirim, no norte do município com baixa ocupação urbana, uma vez que seus representantes apresentaram posicionamentos distintos. A Associação Amigos da Praia do Ubatumirim e a Associação Amigos Maria José são favoráveis que a área seja classificada com Z4 ou Z4OD, zonas menos restritivas do que aquela na qual foi inscrita no ZEE de 2004. Em oposição, o Fórum de Comunidades Tradicionais Indígenas Caiçaras e Quilombolas de Angra, Parati e Ubatuba, considerando uma área específica do Ubatumirim, o Canto do Iriri, e a Coordenação Nacional Caiçara são contrárias à região ser Z4 ou Z4OD.

Figura 11. Localização de Ubatumirim – Região Norte de Ubatuba

Fonte: Google Maps (2017)

Apesar de manifestarem respeito em relação ao ponto de vista contrário, os discursos dos representantes das organizações discordantes revelam grandes diferenças de projetos de desenvolvimento para o município. Nesse sentido, convém iluminar com mais luzes a audiência pública em questão.

A audiência foi dividida em quatro momentos: abordagens iniciais da CPLA e Ministério Público; intervenções da sociedade civil organizada; exposições dos cidadãos ubatubanos e; encerramento.

No total, ocorreram dezesseis intervenções da sociedade civil. A importância da proteção ambiental permeou os discursos, não importando se o posicionamento era favorável a um zoneamento mais permissivo ou menos. Diante desse quadro, parece apropriado uma analogia com a noção de “crise discursiva”, proposta por Evelina Dagnino (2004) e com os “conceitos fugidios” de Lavallo e Vera (2011). Apesar dos autores não estarem tratando da dimensão ambiental, suas abordagens destacam que projetos políticos distintos produzem termos ou noções comuns, porém com sentidos distintos, quando não antagônicos. Essa leitura é plausível diante de posicionamentos distintos a partir da defesa comum da proteção ambiental.

Na audiência pública, as intervenções podem ser divididas em três grupos: contextualizadoras, correspondendo a falas que não expressavam claramente uma posição

favorável ou contrária a um tipo de zoneamento, mas que buscavam fornecer elementos para contextualizar o debate; favoráveis ao zoneamento mais permissivo e; contrárias ao zoneamento mais permissivo.

Do total de dezesseis intervenções, sete foram contextualizadoras; cinco favoráveis ao zoneamento mais permissivo e; quatro contrárias ao zoneamento mais permissivo. Portanto, apesar da aparente consensualidade em favor da proteção ambiental, há uma divisão clara em relação aos seus rumos no município.

Foi utilizada a mesma classificação dos discursos em relação aos cidadãos ubatubanos. Das quinze participações, três foram favoráveis ao zoneamento mais permissivo e doze foram contrárias. Desse modo, é límpido o posicionamento mais preservacionista dos cidadãos que se mobilizam para manifestar sua opinião em eventos desta natureza. Apesar da audiência pública não possuir uma relação direta com o CMMA, este dispositivo participativo permite melhor compreender as divergências existentes em Ubatuba em relação aos projetos de desenvolvimento local. Tais diferenças ecoam também no conselho.

Tabela 6. Orientação das intervenções na Audiência Pública realizada em Ubatuba

Sociedade organizada	
Contextualizadoras	7
Favoráveis à maior permissibilidade	5
Contrárias à maior permissibilidade	4
Total	16
Cidadãos ubatubanos	
Contextualizadoras	0
Favoráveis à maior permissibilidade	3
Contrárias à maior permissibilidade	12
Total	15

Fonte: Audiência Pública (2016)

Essas visões distintas de cidades/território, representando interesses díspares dos seus cidadãos, são assinaladas pelo secretário de meio ambiente ao analisar o processo de revisão do ZEE.

Existem erros em vários pontos, mas numa média geral eu acho que agente conseguiu levar adiante uma proposta que representa um pouco esse caldeirão que é aqui em Ubatuba: os interesses desenvolvimentistas, os interesses imobiliários, interesses de preservação, os interesses de sobrevivência de comunidades, dos interesses de geração de emprego e renda, enfim. Deu para mais ou menos equilibrar ou sair de lado.

Mencionando a ideia de “caldeirão”, que poderia ser traduzido por “caldo de cultura de ideias”, o também presidente do CMMA considerou positiva a condução e os resultados do processo de negociação, apesar de considerar a existência de espaços para se melhorar.

A gente abriu essas portas, escancarou esse processo. Ao escancarar esse processo, mas ao mesmo tempo não o suficiente, e não o suficiente por quê? Porque o próprio processo não permite isso. A gente não vive num sistema de democracia participativa. A gente vive num sistema de democracia representativa e cada vez menos.

Há um reconhecimento da insuficiência da abertura à participação, apesar dos esforços do poder público local. O presidente do colegiado justificou essa insuficiência pela arquitetura do processo:

Apesar de tudo isso a gente foi muito criticado exatamente porque o processo em si não é participativo, mas no momento em que você abre uma janela e a pessoa dá uma olhada no que está ocorrendo ele começa a ver o quê? A primeira coisa que ele vai ver é que tem um monte de áreas de sombra. Que a luz não chegou em tudo. E não chegou mesmo. Não porque alguém estava necessariamente tapando, mas porque essas deficiências do próprio processo participativo, do próprio gerenciamento costeiro. O que a gente tentou abrir aqui não chegou a todos os lugares e aí houve muito debate... E quanto à condução do que a gente fez, eu fico satisfeito no sentido de que eu acho que a gente fez um processo sem paralelo no Litoral Norte. Assim, sem paralelo nenhum. Mas, mesmo assim insuficiente. Gostaria de que ele tivesse tido uma participação maior (...)

A avaliação do presidente do CMMA insiste sobre a indução por parte do poder público que refletiu em aumento da participação dos cidadãos nesse processo. Efetivamente, uma análise comparativa com os outros municípios do Litoral Norte mostra em primeiro lugar que o conselho de meio ambiente de Ubatuba apresenta uma efetiva dinâmica de funcionamento que não existe nos outros casos.

Em segundo lugar, as audiências públicas ocorreram nesses quatro municípios. Uma avaliação quantitativa pode ser interessante para visualizar os efeitos dessas ações na busca por participação dos cidadãos dos municípios do Litoral Norte nesses eventos.

As audiências ocorreram sempre às 17h entre o final de outubro e o início de novembro de 2016. Iniciou-se por Ubatuba, para em seguida ocorrerem em Caraguatatuba, Ilhabela e por fim em São Sebastião.

Em números absolutos, houve uma participação significativamente maior no município de Ubatuba. Em seguida, em ordem decrescente aparecem São Sebastião, Caraguatatuba e Ilhabela, como é possível observar na tabela abaixo.

Tabela 7. Distribuição dos presentes nas audiências públicas do Litoral Norte em 2016

Município	Presentes na Audiência	População 2016	Participação por 1000 pessoas
Ubatuba	409	87364	4,7
Caraguatatuba	157	115071	1,4
Ilhabela	126	32782	3,8
São Sebastião	180	84294	2,1

Fonte: Lista de presenças das audiências (2016)

Como é possível observar na tabela 5, os números relativos também demonstram que Ubatuba se destacou em termos de mobilização para a participação. Desta vez, a maior participação em Ubatuba foi seguida por aquelas de Ilhabela, São Sebastião e Caraguatatuba, respectivamente.

É oportuno assinalar em relação ao município de São Sebastião que trinta e nove participantes eram de uma mesma instituição de ensino. De fato, houve uma mobilização pontual por parte de uma faculdade. Aqui não se está desconsiderando a importância da participação de alunos, mas se trata de tomar em conta um fator que pode distorcer estes dados municipais, visto que nos outros municípios não ocorreu esse fenômeno.

De todo modo, o CMMA de Ubatuba contribuiu para um processo de discussão, para além do espaço do conselho e alcançando os bairros, com a mobilização dos ubatubanos. Diante dessa relevante efervecência no debate em relação à revisão do ZEE, acima do que foi observado nos municípios vizinhos, é oportuno interpretar que houve uma relação diretamente proporcional entre o desempenho do CMMA e a intensa participação dos cidadãos na audiência que ocorreu no município.

Evidentemente, além dessa atuação do CMMA, como foi discutido ao longo dessa dissertação, há outros fatores que contribuem para o envolvimento da sociedade. Todavia, certamente o conselho desempenhou um papel importante neste envolvimento social.

A propósito destas preocupações em termos de análise de processos participativos, é importante evitar cair na tentação do que Lavallo (2011) considerou como “tentação da causalidade remota”. Em outras palavras, convém evitar de criar nexos de causalidade imprecisa entre a instituição participativa e a política pública.

Com esta precaução, buscou-se aqui a obtenção de dados que permitissem uma leitura mais aprofundada dos acontecimentos que envolveram o conselho e a revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte, um dispositivo de política pública associado à construção de uma política pública de desenvolvimento do município. Dessa forma, as contribuições desse trabalho fomentam ideias para a análise da participação social através do Conselho de Meio Ambiente de Ubatuba.

Para evitar cair na “tentação da causalidade remota”, considerou-se também a percepção dos atores envolvidos em relação ao próprio processo participativo. Essa perspectiva não tem como objetivo mensurar com exatidão a efetividade da instituição participativa, mas lançar luzes nesses espaços, permitindo enxergar, ao menos em parte, o posicionamento dos atores diretamente envolvidos.

Nos dados obtidos a respeito dessa visão dos conselheiros, encontram-se alguns elementos que levantam questões interessantes.

A principal destas questões se refere ao papel do conselho na gestão municipal. A manifestação de um conselheiro de uma organização ambientalista permite considerar elementos de resposta:

Houve uma tentativa também que felizmente a gente conseguir reverter de liberar o resto do Condomínio Domingas Dias que ainda é todo vegetado e que é um dos cartões postais de Ubatuba. Mas isso, felizmente, os próprios conselheiros, mesmo os que estavam influenciados votaram - enxergaram - a importância de manter aquilo como está. E não abrir mais uma frente imobiliária na região sul da cidade. Basicamente esse é um local que a gente percebeu que teria um problema caso a votação tivesse sido ao contrário”. (Representante do Instituto Argonauta em entrevista à mídia local – Informarubatuba em 05 de julho de 2016 após uma reunião do CMMA)

Apesar das barreiras que dificultam a participação, o conselho se constrói como uma arena política com desafios de favorecer a participação social. Neste quadro, a interpretação sobre esta instituição híbrida proposta por Evelina Dagnino, citada por Carla Almeida e Luciana Tatagiba (2012), é muito adequada para esta parte final da dissertação.

Atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania, transformando as expectativas que estimularam a luta política que se travou pela sua constituição em parâmetros para sua avaliação, pode nos levar inexoravelmente à constatação do seu fracasso. Uma avaliação mais produtiva [...] deve partir do reconhecimento da complexidade desse processo e da diversidade dos contextos, envolvendo a multiplicidade de relações entre forças políticas onde ele se dá.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação foi concebida de modo a buscar resposta para o seguinte problema de pesquisa: qual o papel dos conselhos municipais de meio ambiente na gestão ambiental dos municípios? Nossa hipótese admitia que os conselhos municipais de meio ambiente formalmente se consolidaram nos últimos anos, mas estão longe de orientar as políticas públicas ambientais nos municípios. Ademais, admite-se que estes conselhos possuem poucos meios para mobilizar a sua população.

Como discutido ao longo do trabalho, estudos sobre os conselhos podem levar a considerar o papel que lhe é concebido maior do que sua capacidade efetiva de ação. Da mesma forma, o não reconhecimento de distintas instâncias de poder que são capazes de intervir no campo da política pública pode acarretar frustração em relação ao papel, limitado, desse instrumento de participação. Desse modo, o estudo dos conselhos deve ter como ponto de partida que se trata de um entre vários elementos de construção democrática, com características distintas em diferentes contextos. Nesta ótica, a análise desta instância participativa tende a ser mais judiciosa.

Em Ubatuba, a análise do processo de revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico permitiu focalizar um fluxo decisório que envolve diferentes instituições locais, regionais e estaduais capazes de intervir nas decisões do colegiado em questão. Desse modo, esta escolha metodológica levou a uma leitura mais complexa do papel do Conselho Municipal de Meio-Ambiente de Ubatuba.

Deste ponto de vista, este último pôde contribuir consideravelmente com a construção do novo Zonamento Ecológico-Econômico, com grande espaço destinado a tratar dessa pauta ao longo do período avaliado. Houve uma grande energia dispendida para aprofundar o debate e construir encaminhamentos.

Assim, houve abertura política por parte da Secretaria Municipal de Meio Ambiente ao conselho. Todavia, as críticas endereçadas à representatividade alcançada dentro desse espaço são também pertinentes, permitindo refletir sobre a atuação do poder público em casos polêmicos.

De todo modo, convém destacar as conquistas que os próprios conselheiros expuseram como resultado de suas ações, mesmo quando contrárias ao poder público.

As visões divergentes extrapolam os limites do conselho, o que reflete as diferentes concepções de mundo da sociedade ubatubana. Esta heterogeneidade foi particularmente observável na audiência pública estudada, pois há compreensões da realidade e ambições

divergentes dentro da própria sociedade civil, o que torna consistente valer da noção de projetos políticos para a análise destas concorrências. Com efeito, esta noção permite superar a dicotomia entre uma sociedade civil detentora das qualidades democráticas enriquecedoras e o Estado como instituição anti-democrática por essência.

As divergências entre projetos políticos encontram no espaço do conselho um campo importante para sua manifestação, permitindo então a construção de compromissos políticos em meio a diferenças.

Apesar das limitações de nosso trabalho, a análise das ações do CMMA permite salientar as críticas ao conselho e seus êxitos. Em particular, é possível apontar para uma relação conselho-prefeitura com tendência de maior partilha de poder.

Portanto, é apropriado considerar o papel do conselho como instituição híbrida capaz de fortalecer a democracia, no caso estudado inclusive com uma perspectiva deliberativa. Também é possível realçar seu papel enquanto lugar de aprofundamento de debates de temas fundamentais para a sociedade local.

Com efeito, a nossa hipótese pode ser parcialmente refutada. Ao reconhecer que houve interferência do colegiado na revisão do Zoneamento Ecológico Econômico, com as ressalvas já expostas, nossa análise contradiz a hipótese. Todavia, a organização do CMMA é muito dependente da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, o que permite afirmar que há poucos meios para o desenvolvimento mais autônomo das ações do conselho. De todo modo, constata-se a existência de uma convergência do projeto político da gestão municipal aqui analisada com valores democráticos participativos, o que auxilia a explicação de um conselho com diminutos recursos, mas capaz de intervir na formulação da política pública.

Certamente essa pesquisa não teve a pretensão de esgotar o debate envolvendo a dimensão participativa e dos conselhos na realidade do município de Ubatuba. Nosso trabalho permitiu sim a emergência de novos questionamentos a partir da criação de um substrato para alimentar o debate sobre a democracia em escala local. De fato, o avanço do conhecimento envolve um fluxo contínuo de questionamentos-repostas-novos questionamentos.

Por fim, é oportuno expor algumas reflexões acerca do mestrado. A sua realização possibilita ao estudante vivenciar experiências que certamente contribuem para a sua formação como profissional e ser humano. Dessa forma, parece-me salutar compreender que o resultado desse processo é composto por um produto material e um bem imaterial. O primeiro é esta dissertação, bem como os artigos dela resultante. É o visível, concreto. Material o qual é possível avaliar o estudante sobre a sua capacidade de formular questões e responde-las, o que promove um espaço de críticas, oposições ou convergência ao que foi

aqui elaborado. E o imaterial envolve a formação do estudante que limpidamente é possível afirmar que “sai diferente do que entrou”, com um repertório mais vasto e profundo de conhecimento para buscar soluções dentro de sua área de atuação profissional ou social.

Essas duas dimensões resultantes do processo do mestrado dialogam com a formação inicial desse autor: Bacharel em Gestão Ambiental. Desta forma, é oportuna a possibilidade de nessas considerações finais traçar paralelos entre a graduação com esse primeiro passo na pós-graduação. Nossa pesquisa lança alguma luminosidade na gestão ambiental, possibilitando enxergar com um pouco mais de clareza a importância da participação da sociedade na construção das políticas públicas socioambientais, que no fundo são maneiras de buscar ser senhores e senhoras de suas próprias vidas, de seus próprios destinos.

Tornar a gestão ambiental democrática se apresenta como um princípio relevante para orientar as ações no campo ambiental. Desse modo, esta pesquisa permite aflorar algumas análises de como é possível contribuir com o aprofundamento da democracia no campo das políticas ambientais.

A discussão acerca dos projetos políticos e do funcionamento do Estado fertiliza um campo de estudo social dos mais importantes, pois permite ler a sociedade brasileira a partir dessa disputa, considerando os impactos que projetos distintos provocam na construção de políticas ambientais. Diante dessas considerações, vislumbramos a existência de novos caminhos a serem trilhados em pesquisas posteriores tendo como referência os questionamentos que emergiram desta análise. Assim, torna-se muito apropriado futuros estudos que se aprofundem na multiplicidade de projetos políticos existentes dentro do Estado, bem como da Sociedade Civil, de modo a analisar o funcionamento das disputas políticas existentes nesses espaços e seus impactos nas políticas públicas ambientais dos municípios.

Enfim, nossa pesquisa contribui para integrar na gestão ambiental uma iluminação especial, um ponto de luz, sobre a importância dos processos participativos no campo de atuação do gestor ambiental. Desta perspectiva, trata-se de favorecer a construção de uma sociedade mais fraterna entre seus membros e mais respeitosa com o meio que a cerca.

REFERÊNCIAS

- ANA. Agência Nacional de Águas. **ATLAS Brasil: Abastecimento Urbano de Água**. Disponível em < <http://atlas.ana.gov.br/atlas/forms/analise/Geral.aspx?est=6>> Acesso em: ago. 16.
- AVRITZER, Leonardo. **Reforma política e Participação no Brasil**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Org). Reforma política no Brasil.. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- Audiência Pública de Revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte: município de Ubatuba, 2016. (198min), Vídeo digital. Disponível em < <http://www.ambiente.sp.gov.br/cpla/>> Acesso em: jan. 17.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso: Ago. 2015.
- ALVES, Denise. et al. **Em busca da sociedade educadora ambientalista**. Janeiro-dezembro. Ano V. Vol.1. nº 9 -10. Pg 7-35. 2010. Revista UDC. Disponível em <<http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/8333/1/AS%209-10%202010%20art%201.pdf>> Acesso em Nov. 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara, 1988.
- BRASIL. Lei n. 7661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7661.htm> Acesso em: jan. 2016.
- BRASIL. Lei n. 10257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: jan. 2015.
- BRASIL. Lei n. 8617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8617.htm> Acesso em: fev. 2017.

- BRASIL. CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Resolução 01 de 21 de novembro de 1990. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/PNGC_I.pdf> Acesso em: jun. 16.
- BRASIL. CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Resolução 05 de 03 de dezembro de 1997. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/Res.Cirm%2005-1997%20Aprova%20PNGC%20II.pdf>> Acesso em: jun. 16.
- BRASIL. Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II. 1997. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/0.PNGC-II97%20Resolucao05_97.CIRM.pdf> Acesso em: jun. 16.
- CAMPOS, Claudinei José Gomes. **Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde.** Rev. bras. enferm., Brasília, v. 57, p. 611-614, Oct. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672004000500019&lng=en&nrm=iso>. Acesso junho 2015.
- CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. **Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo.** Texto contexto - enferm., Florianópolis, v. 15, n. 4, p. 679-684, Dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-07072006000400017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em Jun. 2015.
- CBHLN. Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte. **Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Litoral Norte – 2011.** 2011. Disponível em: <http://www.cbhln.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9&Itemid=22>. Acesso: Jul. 2013.
- CETESB. **Qualidade das praias litorâneas no estado de São Paulo 2011.** São Paulo: CETESB, 2012. 193 p.. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/agua/praias/25-publicacoes/-relatorios>. Acesso: Jul. 2013.
- CETESB. **Qualidade das praias litorâneas no estado de São Paulo 2016.** São Paulo: CETESB, 2017. 193 p.. Disponível em: < <http://praias.cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/26/2013/11/relatorio-praias-2016.pdf>> Acesso em: Mar. 2017.
- COSTA, Sergio. **As cores de Ercília. Esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais.** Editora UFMG. Belo Horizonte, 2002.

- CRUZ, Leandro e TAKAHASHI, Renata. **Novo zoneamento pode liberar cais em ilhas, marina na Praia do Léo e resort na Ponta do Espia**. Informarubatuba, Ubatuba, 07 de jul. 2017. Disponível em < <http://www.informarubatuba.com/gerco-mapa-consenso-ubatuba-conselho>> Acesso em: jan. 2017
- CRUZ, Leandro e TAKAHASHI, Renata. **Prefeito de Ubatuba admite que zoneamento do litoral norte não tem sido democrático**. Informarubatuba, Ubatuba, 19 de abr. 2016. Disponível em <<http://www.informarubatuba.com/prefeito-ubatuba-comenta-gerco>> Acesso em: jan. 2017
- DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732>. Acesso em: fev. 2015
- GRUBER, Nelson Luiz Sambaqui. et al. (2003) **Geografia dos sistemas costeiros e oceanográficos para Gestão Integrada da Zona Costeira**, CECO/ UFRGS, 2003.
- LAVALLE, Adrian Gurza e VERA, Ernesto Isunza. **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability**. Lua Nova [online]. 2011, n.84, pp. 95-139. ISSN 0102-6445.
- LAVALLE, Adrián Gurza. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causa** em Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento. Organizador: Roberto Rocha C. Pires. Volume 7. IPEA, 2011.
- LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável**. Tradução por Jorge Esteves da Silva. Blumenau: Edifurb, 2000. 373p.
- LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Associações, participação e representação: combinações e tensões**. Lua Nova, São Paulo , n. 84, p. 141-174, 2011 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso: Jul. 2015.
- LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova, São Paulo , n. 70, p. 139-170, 2007 . Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf>>. Acesso: Abr. 2015.
- MMA – Ministério do Meio Ambiente. **A zona costeira e seus usos múltiplos**. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/a-zona-costeira-e-seus-m%C3%BAltiplos-usos>> Acesso em: Jul. 2013.

- MORAES, Antonio Carlos Robert de. **Os impactos da política urbana sobre a zona costeira**. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Secretaria de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente – Brasília: MMA, 1995.
- MORGADO, Renato. et al. **Diagnósticos dos conselhos municipais de Piracicaba, 2013**. Disponível em: <<http://www.observatoriopiracicaba.org.br/share/acervo/DIAGNOSTICO-CONSELHOS24-02-14-13-29-27.pdf>> Acesso em: Mar. 2014.
- MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. **Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios**. FEAC/UPF. Passo Fundo, RS, Brasil, 2011.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 6ªed. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SOUZA, D.B.; NOVICKI, V. **A Participação Social na Questão Ambiental: limites e possibilidades nos conselhos de meio ambiente no Brasil**. Meta: avaliação, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 25-40. 2011. Disponível em <<http://metaavaliacao.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/viewFile/103/130>>. Acesso em: Nov. 14.
- SOUZA, D. B.; NOVICKI, V. **Conselhos municipais de meio ambiente: estado da arte, gestão e educação ambiental**. Brasília, DF: Líber, 2010.
- SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Org. Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. 96p.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. **Zoneamento Ecológico-Econômico - Litoral Norte São Paulo**. - São Paulo: SMA/CPLEA, 2005. 56p.
- SÃO PAULO (Estado). Instituto Florestal. **Inventário florestal da vegetação natural do Estado de São Paulo : Regiões Administrativas de São José dos Campos (Litoral), Baixada Santista e Registro**. KRONKA, Francisco J.N. (Coord.). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.
- SÃO PAULO (Estado). Lei nº 10.019, de 3 de julho de 1998, que dispõe sobre o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br>>. Acesso em jul. 16.

- SÃO PAULO (Estado). Lei nº 13.798, de 9 de novembro de 2009, que Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC. Disponível em < <http://www.al.sp.gov.br> >. Acesso em set. 16
- SMA. Secretaria do Meio Ambiente. **Gerenciamento Costeiro: Revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte**, 2016. Disponível em <<http://www.ambiente.sp.gov.br>> Acesso em: Jan. 2017.
- TRINDADE, Thiago Aparecido. **A atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente em Campinas no combate ao parcelamento ilegal do solo rural. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto da Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, 2010.**
- TOMMASI, Livia. **A participação nos conselhos paritários: significado e limites.** In: CARVALHO, Alysson. Et al. (Org). **Políticas públicas.** Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- UBATUBA (Município). Lei nº 3258, de 24 de novembro de 2009, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal do Meio Ambiente – CMMA e dá outras providências. Disponível em < camaraubatuba.sp.gov.br >. Acesso em Fev. 15.
- UBATUBA (Município). Lei nº 3866, de 09 de outubro de 2015, que dispõe altera os artigos 4º e 3º da Lei 3258/09 que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal do meio Ambiente. Disponível em < camaraubatuba.sp.gov.br >. Acesso em Mar. 16.
- UBATUBA (Município). Lei nº 2184, de 12 de abril de 2002, que Estabelece as finalidades, composição e funcionamento do Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arquitetônico, Arqueológico, Turístico e Ambiental de Ubatuba - COMDEPHATA. Disponível em < camaraubatuba.sp.gov.br >. Acesso em Fev. 15.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Ranking IDH Global 2013.

Disponível em <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2013.aspx>>

Acesso em: jul. 16.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. Conferência Nacional do Meio Ambiente. Disponível

em <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente>>

Acesso em: mai. 17.

UBATUBA. Diário oficial. Disponível em <<https://www.ubatuba.sp.gov.br/diariooficial/>>

Acesso em: abr. 17.

APÊNDICE A.

Roteiro da entrevista realizada com o Presidente do CMMA

Diagnóstico sobre os Conselhos Municipais de Meio Ambiente do Litoral Norte

Entrevista com os presidentes

Data ____/____/____ horário ____h____ local _____

Município _____

1. Entrevistado

1.1 Nome _____ 1.2 Cargo _____

1.3 Entidade que representa no Conselho _____

2. Informações Gerais

2.1. Caráter dos conselhos (deliberativo, consultivo, fiscal e outros) _____

2.2. Quais atividades o conselho tem desenvolvido ultimamente (Reuniões, eventos, cursos etc.)?

2.3. Como são escolhidos os conselheiros que compõe o Conselho? _____

2.4. Possui Regimento interno? (Verificar a possibilidade de acesso em caso positivo)

- ☐ Sim
- ☐ Não

3. Infra-estrutura

3.1. Onde são realizadas as reuniões do Conselho? _____

3.2. De quem é o local? ☐ Prefeitura ☐ Conselho ☐ Outro _____3.3. O Conselho possui sede? ☐ Sim ☐ Não Onde? _____

3.4. A quem pertence o local? _____

3.5. Quais recursos o Conselho possui para o seu funcionamento?

☐ Telefone ☐ Fax ☐ Computador ☐ Internet ☐ material de consumo

Outros _____

3.6. Quem disponibiliza estes recursos? _____

3.7. Existe apoio administrativo (recursos humanos) para as atividades do Conselho?

☐ Sim ☐ Não

3.8. Quem disponibiliza este apoio? _____

3.9. Qual apoio? ☐ assistente administrativo ☐ estagiário _____

3.10. Qual sua avaliação sobre a infra-estrutura e recursos disponíveis para o funcionamento do Conselho? _____

3.11. Em sua opinião esta infra-estrutura e recursos disponíveis são:

☐ Muito Bons ☐ Bons ☐ Ruins ☐ Muito Ruins

4. Comunicação

4.1. Como o conselho divulga suas atividades para os conselheiros (reuniões, eventos, etc)?

☐ E-mail ☐ Site/blog ☐ Telefone ☐ Outro _____

4.2. Como o conselho divulga a realização de suas reuniões e demais atividades para a população?

☐ E-mail ☐ Site/blog ☐ Imprensa ☐ Outro _____

4.3. Como o conselho divulga suas decisões para a população?

☐ E-mail ☐ Site/blog ☐ Imprensa ☐ Outro _____

4.4. O conselho possui algum destes instrumentos de comunicação?

☐ Site ☐ Blog ☐ Orkut ☐ Facebook ☐ Twitter ☐ Outro _____

4.5. Como o conselho recebe informações/denúncias/sugestões da população?

4.6. Como você avalia a comunicação realizada pelo Conselho?

4.7. Em sua opinião esta Comunicação é:

☐ Muito Boa ☐ Boa ☐ Ruim ☐ Muito Ruim

5. Gestão

5.1. O Conselho realiza um planejamento anual/semestral de suas atividades? ☐ Sim ☐ Não

5.2. Como ocorre este planejamento? _____

5.3. O Conselho se organiza em Câmara/Comissões Técnicas/Temáticas? ☐ Sim ☐ Não

5.4. Periodicidade das reuniões plenárias (nas quais todos os conselheiros devem participar)

☐ semanal ☐ quinzenal ☐ mensal ☐ bimestral ☐ Outro _____

5.5. Qual o dia e o horário das reuniões plenárias? _____

5.6. As reuniões do Conselho são abertas para a participação da população? ☐ Sim ☐ Não

Caso positivo, Como? _____

Caso negativo, Por quê? _____

5.7. O Conselho Realiza alguma Conferência? ☐ Sim ☐ Não

5.8. Qual? _____ Periodicidade _____

5.9. Função da conferência _____

5.10. Nos últimos anos o Conselho relacionou-se ou realizou alguma atividade em parceria com outro Conselho do Município? ☐ Sim ☐ Não

5.11. Se sim, com qual conselho e que tipo de atividade? _____

5.12 O Conselho possui algum tipo de relação com os conselhos de meio ambiente dos outros municípios que compõem o litoral norte paulista?

☐ Sim ☐ Não

5.12.1 Se sim, que tipo de relação?

5.13. A Região Metropolitana do Vale do Paraíba foi criada em 2012. Na sua lei de criação está definido a existência de um Conselho Consultivo com integrantes de toda a região. O conselho de meio ambiente possui alguma relação com esse conselho?

- ☐ Sim
- ☐ Não

5.14. O Conselho participa da gestão de algum Fundo Municipal?

- ☐ Sim
- ☐ Não

5.14.1. Qual fundo? Qual o papel do Conselho nesta gestão?

5.15. Lida com verbas de alguma outra forma? ☐ Sim ☐ Não _____

Se sim, Como? _____

5.16. Como são definidas as pautas do conselho? _____

5.17. O Conselho aprova resoluções e/ou pareceres? ☐ Sim ☐ Não _____

5.18. As resoluções e pareceres são tornadas públicas?

- ☐ Sim
- ☐ Não

Se sim, através de qual meio?

5.20. Como ocorre o processo de escolha do presidente (Quando não especificado em lei)?

6. Conselho

6.1. Nos últimos anos foi realizado algum curso/atividade de capacitação dos conselheiros?

Sim Não ☐ ☐

6.2. Se sim, quando foi realizada e quais as características do curso/atividade desenvolvida (carga horária, número de participantes, conteúdos abordados, etc)? _____

6.3 Em sua opinião, quais são os temas prioritários para cursos/atividades de capacitação de conselheiros do seu Conselho? _____

6.4. Quais as principais dificuldades do Conselho para o desenvolvimento de suas atividades e para que atinja seus objetivos? _____

6.5. O Orçamento da política pública ao qual o Conselho está relacionado é apresentado pela Prefeitura e discutido no Conselho? ☐ ☐ Sim Não

6.6. Quais as principais contribuições do Conselho para a efetivação das políticas públicas na área em que atua? _____

6.7. A relação com a secretaria municipal poderia ser aprimorada?

6.9 Dentro do conjunto de decisões do conselho qual é o grau de aceitação por parte da secretaria? O que motiva/justifica a aceitar ou recusar uma decisão do conselho?

☐ Sempre ☐ Frequentemente ☐ Raramente ☐ Nunca

6.10. A secretaria fornece formalmente (Em reunião ou por escrito) uma resposta acerca das decisões tomadas pelos conselheiros, justificando sua aceitação ou recusa?

6.11. Qual é a sua avaliação acerca dos desafios ambientais que o município possui?

6.12. O saneamento básico é uma questão que é discutida com os integrantes do conselho?

6.13. Segundo dados da CETESB todos os municípios da região possuem alguma deficiência em relação ao esgotamento sanitário. O conselho tem atuado diretamente nessa questão?

- Se sim, de qual maneira?

- Se não, há algum motivo em especial que faz não discutir o tema?

6.14. Dentro da questão do Saneamento Básico em geral (Tratamento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e gestão de águas pluviais) o conselho tem atuado de alguma forma?

- Se sim, quais ações?

6.15. O conselho tem discutido as questões relativas ao planejamento urbano? O uso e ocupação do solo?

6.16. Há acompanhamento da implementação do Plano Diretor? Se estiver em revisão: o conselho de meio ambiente tem auxiliado em sua revisão?

6.17. Há alguma atenção especial em relação há alguma região específica do município devido existir problemas ambientais?

6.18. Quais ações tem sido executadas/organizadas pelo conselho no que diz respeito ao planejamento urbano?

6.19. O conselho se debruçou sobre a questão da ocupação da orla marinha? Se sim, de qual forma? Em caso negativo, há algum motivo em especial?

6.20. Está ocorrendo a revisão do Zoneamento Econômico Ecológico do Litoral Norte, o conselho tem atuado nessa questão?

6.20.1 Há alguma comissão específica para discutir o tema? Como ela funciona?

6.20.1 Como presidente do conselho, qual a sua avaliação em relação à condução do processo de revisão do ZEE, notadamente no que tange a participação social?

6.20.2 Há algum elemento que poderia ser melhorado nesse processo?

6.20.3 Está ocorrendo alguma articulação conjunta entre os conselhos dos municípios que compõem o Litoral Norte Paulista?

6.20. A quais instituições o Conselho recorre quando precisa de apoio?

6.21. Qual a sua avaliação sobre o funcionamento do conselho?

6.22. Em sua opinião como deveria ser o funcionamento ideal do Conselho?

Informações Complementares sobre o Entrevistado

Profissão _____

As atividades profissionais possuem relação com o tema do Conselho? ☐ Sim ☐ Não

Observações sobre a entrevista _____

APÊNDICE B.

Modelo de questionário aplicado junto aos conselheiros

Pesquisa: Conselho de Meio Ambiente de Ubatuba - Gestão: 2014-2016

Esse formulário é parte integrante de uma pesquisa de mestrado do estudante Alberto Kirilauskas do Programa Interunidades em Ecologia Aplicada CENA/ESALQ - USP Piracicaba sob a orientação do Prof. Paulo Eduardo Moruzzi. O objetivo dessa pesquisa é obter informações que busquem melhor compreender as relações entre o Poder Público e os Conselhos de acordo com os objetivos pelos quais foram criados.

Caso tenha algum problema em preencher o questionário peço que entre em contato pelo email alberto.santos@usp.br

Ao preencher o questionário você está declarando que o preencheu por livre e espontânea vontade. E cabe ao estudante, Alberto Kirilauskas, utilizar as informações aqui obtidas exclusivamente para fins acadêmicos.

Após enviar o formulário será fornecida uma confirmação de envio: "Ela foi registrada com sucesso."

Há quanto tempo é membro do Conselho?

Considerar desde a primeira vez que entrou para o conselho.

- ☐ 1 ano
- ☐ 2 anos
- ☐ 3 anos
- ☐ 4 anos
- ☐ 5 anos
- ☐ 6 anos
- ☐ 7 anos
- ☐ 8 anos ou mais

Por que você participa do Conselho?

Continuará atuando no Conselho? Por que?

O que lhe motiva a continuar atuando como conselheiro (a) ou se não pretende mais atuar como integrante do Conselho, por que tomou essa decisão?

Quais são as principais dificuldades para sua participação no Conselho?

Com qual frequência você discute as pautas do Conselho com sua entidade?

- ☐ Sempre
- ☐ Frequentemente
- ☐ Às vezes
- ☐ Raramente
- ☐ Nunca

Como isto é feito? (pode anotar mais do que uma alternativa)

- ☐ Conversas informais
- ☐ Reuniões com a direção da entidade/chefe/secretário da pasta
- ☐ Através de relatórios
- ☐ Nas reuniões plenárias da entidade
- ☐ Nas assembleias da entidade
- ☐ Outro:

Em sua opinião a comunicação entre os conselheiros é:

- ☐ Muito boa
- ☐ Boa
- ☐ Ruim
- ☐ Muito ruim
- ☐ Não existe

Em sua opinião a comunicação entre o Conselho e a população é:

- ☐ Muito boa
- ☐ Boa
- ☐ Ruim
- ☐ Muito Ruim
- ☐ Não existe

Como poderia ser melhorada a comunicação entre o Conselho e a população?

As pautas e decisões do Conselho são (pensando em todos os desafios ambientais de Ubatuba)

- ☐ Muito importantes
- ☐ Importantes
- ☐ Pouco importantes
- ☐ Nada importantes

Como a pauta das reuniões do conselho é construída?

(Pode anotar mais de uma alternativa)

- ☐ O presidente do conselho define sempre a pauta das reuniões;
- ☐ Os conselheiros previamente enviam sugestões de pauta;
- ☐ O conselho recebe proposições de organizações da sociedade civil;
- ☐ A pauta é deliberada na reunião precedente.
- ☐ Outro:

Qual é a sua avaliação do processo de construção das pautas?

Gerenciamento Costeiro - GERCO

Revisão do Zoneamento Econômico Ecológico

Houveram pautas sobre o novo Zoneamento Econômico Ecológico - Gerenciamento Costeiro trabalhadas no Conselho?

- ☐ Sim
- ☐ Não

Elas foram debatidas no Conselho?

- ☐ Em excesso
- ☐ O suficiente
- ☐ Pouco
- ☐ Não foram debatidas

Na sua visão qual é a importância do instrumento de Zoneamento Econômico Ecológico para Ubatuba?

Qual é a sua avaliação da participação do Conselho na revisão do Zoneamento Econômico Ecológico - Gerenciamento Costeiro?

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Muito ruim ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Muito bom

Qual a sua avaliação do processo de construção do novo Zoneamento Econômico Ecológico - Gerenciamento Costeiro? Pontos positivos e negativos.

Atuação do Conselho

A contribuição do Conselho para a efetivação das políticas públicas ambientais do município é:
Essa pergunta trata de todos os temas trabalhados pelo Conselho.

- ☐ Muito grande
- ☐ Grande
- ☐ Pequena
- ☐ Muito pequena

A Secretaria de Meio Ambiente de Ubatuba a qual o Conselho está vinculado tem fornecido as informações necessárias para o funcionamento do Conselho?

- ☐ Sempre
- ☐ Frequentemente
- ☐ Às vezes
- ☐ Raramente
- ☐ Nunca

A Secretaria de Meio Ambiente de Ubatuba a qual o Conselho está vinculado tem aceitado as decisões do Conselho?

- ☐ Sempre
- ☐ Frequentemente
- ☐ Às vezes
- ☐ Raramente
- ☐ Nunca

Qual a sua avaliação sobre o funcionamento e atuação do Conselho?

- ☐ Muito boa
- ☐ Boa
- ☐ Ruim
- ☐ Muito ruim

Quais são os principais desafios/questões para um melhor funcionamento do Conselho?

O que você mudaria para melhorar o funcionamento do Conselho.

Perfil do conselheiro (a)

Idade:

Gênero:

☐ Masculino

☐ Feminino

☐ Outro:

A qual segmento você pertence?

☐ Poder público (Secretarias, Prefeitura ou entidades indicadas pelo Poder público)

☐ Setor privado (indústria, comércio e serviço)

☐ Associações de Bairro ou Comunitária

☐ Associação Religiosa

☐ Associação Filantrópica ou Assistencial

☐ Associação Desportiva ou Cultural

☐ Instituição de Ensino

☐ Sindicato/Organização Profissional

☐ ONG / OSCIP

☐ Outro:

Qual é a sua atividade profissional atual?

Essa atividade é aquela pela qual você se identifica como profissional. Não necessita estar empregado ou trabalhando na área a qual você se identifica como profissional.

Se as perguntas deixaram de fora algo que você julga importante, peço que deixe registrado abaixo.

Enviar

Nunca envie senhas pelo Formulários Google.

100% concluído.

Powered by
Google Forms

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.
[Denunciar abuso](#) - [Termos de Serviço](#) - [Termos Adicionais](#)