

UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ
Claudilene Macedo da Costa Gigliotti

ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE O PROCESSO
POLÍTICO LOCAL E A URBANIZAÇÃO DE
CARAGUATATUBA

Taubaté – SP
2013

Claudilene Macedo da Costa Gigliotti

**ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE PROCESSO
POLÍTICO LOCAL E A URBANIZAÇÃO DE
CARAGUATATUBA**

Dissertação apresentada para obtenção do título de mestre em Planejamento e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Administração do Departamento de Economia, Contabilidade e Administração da Universidade de Taubaté sob a orientação do Professor Doutor Moacir José dos Santos.

**Taubaté–SP
2013**

CLAUDILENE MACEDO DA COSTA GIGLIOTTI
ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE PROCESSO POLÍTICO LOCAL E A
URBANIZAÇÃO DE CARAGUATATUBA

Dissertação apresentada para obtenção do título de mestre em Planejamento e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Administração do Departamento de Economia, Contabilidade e Administração da Universidade de Taubaté sob a orientação do Professor Doutor Moacir José dos Santos.

Área de concentração: Ciências Sociais Aplicadas

Data: _____

Resultado: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Moacir José dos Santos (orientador) - UNITAU

Assinatura _____

Prof. Dr. Antônio Celso Ferreira-UNESP

Assinatura _____

Prof. Dr. Ademir Santos-UNITAU

Assinatura _____

À Bernardo Fernandes da Costa, meu pai.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus familiares, pelo apoio incondicional e aos professores do Programa de Mestrado em Planejamento e Desenvolvimento Regional da Universidade de Taubaté pelos ensinamentos. Reservo um agradecimento especial ao meu orientador Moacir José dos Santos pela paciência e principalmente pelo auxílio durante todo o processo de elaboração da dissertação; ao meu marido Eduardo, que não me deixou esmorecer; e ao meu pequeno Heitor, que desde o ventre foi parte integrante deste processo.

Agradeço a colaboração de todos os entrevistados e aos meus colegas de mestrado pela cumplicidade e companheirismo.

RESUMO

Com a instalação de megaempreendimentos na região do Litoral Norte Paulista, o Plano Diretor do município de Caraguatatuba foi reformulado com o intuito de elaborar alternativas que minimizem os impactos causados pelo processo de urbanização local. Com base numa pesquisa de nível descritivo e abordagem qualitativa pautada no conceito de História do Tempo Presente, este trabalho de pesquisa faz uso de fontes orais e das técnicas da História Oral para analisar a relação entre o processo político local e a urbanização de Caraguatatuba, na qual emergem conflitos e divergências acerca das decisões a serem tomadas em prol do desenvolvimento do município. Assim, conclui-se que com base na análise das fontes e dados, o município tende a um crescimento a qualquer custo, porém ausente de desenvolvimento, que pode atrair uma série de consequências para a estrutura social, ambiental e territorial do município.

Palavras chaves: Processo Político, Urbanização, Plano Diretor.

ABSTRACT

With Big Enterprises building in the region of Paulista North Cost, the Urban Planning of the city of Caraguatatuba was reviewed with the purpose of elaborating alternatives which minimize the impacts caused by the local urban process. Based on a qualitative/descriptive work focused on concepts of a History of the Present, this work uses Oral History to analyze the relation between the political process and Caraguatatuba's urbanization, which emerge conflicts and divergences about the decision making in favor of the city development. Thus, we conclude that based on the analyze of the sources and datas the city tends to increase at all cost, but with no development, wich may attract series of consequences to the city's social environmental and territorial structures.

Key Words: Political Process, Urbanization, Urban Planning.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1. PROBLEMA	11
1.2. OBJETIVOS.....	12
1.2.1 OBJETIVO GERAL.....	12
1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	12
1.3. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	12
1.4. RELEVÂNCIA DO ESTUDO	12
1.5. ORGANIZAÇÃO DO PROJETO.....	13
2. REVISÃO DA LITERATURA	14
2.1. PLANEJAMENTO URBANO E URBANIZAÇÃO.....	14
2.2. PLANEJAMENTO URBANO E POLÍTICO.....	30
2.3. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O CARAGUÁ 2030	35
3. MÉTODO	41
4. FUNDAMENTO DA URBANIZAÇÃO DE CARAGUATATUBA	45
4.1. URBANIZAÇÃO E ALGUMAS DISCUSSÕES.....	45
4.2. DISCUSSÃO POLÍTICA DA URBANIZAÇÃO	63
5. CONCLUSÃO.....	70
REFERÊNCIAS	73
FONTES.....	80
ANEXO	82

1. INTRODUÇÃO

O município de Caraguatatuba, localizado na região do Litoral Norte do Estado de São Paulo, enfrenta um momento de crescimento econômico e expansão urbana devido à instalação de uma base de gás (UTGCA-Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba). Com uma economia até então pautada no turismo, o município planeja sua configuração urbana de modo a receber a cadeia produtiva do petróleo e gás, acomodar a população (que deve crescer ainda mais) e preservar suas belezas naturais, que é seu maior patrimônio.

A UTGCA foi construída em Caraguatatuba para receber o gás natural extraído do Campo de Mexilhão, na Bacia de Santos, que está localizado a 140 km de São Sebastião, município vizinho. O Campo de Mexilhão foi uma das recentes descobertas do governo Federal e Petrobras, juntamente com outras reservas localizadas na camada pré-sal entre os estados de Santa Catarina e Espírito Santo. De acordo com a Petrobras (2013), a exploração desses novos insumos, que tem sido realizada a uma profundidade de 7 mil metros, demandou pesquisas avançadas e o desenvolvimento de alta tecnologia.

O gasoduto que abastece cerca de quatro refinarias do Estado terá uma vida útil de pelo menos 20 anos com produção de 15 mil m³/dia ou mais. O EIA-UTGCA (Estudo de Impacto Ambiental da Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba, 2006, p. 08), exprime que o objetivo do empreendimento é “processar o gás natural e seu condensado, produzido no Campo de Mexilhão e adjacências, localizado na Bacia de Santos, para que possa ser escoado pelo Gasoduto Caraguatatuba–Taubaté, até a Estação de Compressão de Taubaté, no Estado de São Paulo.”

Até 2016 quase 70 bilhões de dólares serão investidos no pré-sal e em 2017, a empresa espera explorar cerca de 1 milhão de barris/dia e 3 milhões boe/dia de LGN (líquido de gás natural) e gás natural, além disso, o gás natural e o petróleo ascendem como parte integrante do Plano de Negócios da própria Petrobras, que tem como prioridade os projetos de exploração desses produtos. (PETROBRAS, 2012)

Diante de todo esse evento, Caraguatatuba com mais de 100 mil habitantes (IBGE, 2010), apresenta um crescimento acelerado que estimula a transformação abrupta de seu território que já sofreu graves danos com o processo de urbanização turística experimentado na segunda metade do século XX. Devido a esses fatores e atendendo uma exigência do governo federal, a prefeitura municipal de Caraguatatuba iniciou a elaboração de seu Plano Diretor (2011). O Plano, que já existia desde 2004, precisava ser revisto e a ocasião fez com

que um novo planejamento fosse proposto para a cidade.

O documento, de uma maneira geral, explora a ideia de desenvolvimento sustentável, que reserva para o município algumas ações de modo a garantir a qualidade de vida ao habitante local. Desenvolver de fato é um desafio, visto que este engloba alguns critérios importantes a serem considerados. Para este trabalho de pesquisa, uma das teorias adotadas é a de que o desenvolvimento sustentável deve estar pautado em 5 pilares: o social, o ambiental, o territorial, o econômico e o político (SACHS, 2008). Assim, cabe ao governo municipal tentar articular estes pilares da melhor maneira para que a cidade se desenvolva da melhor forma.

Apesar de estarem relacionados, crescimento e desenvolvimento são dois termos completamente distintos. Que a cidade tem crescido já é fato, porém seu desenvolvimento, mesmo que a longo prazo, depende de algumas diretrizes a serem tomadas a partir do momento presente. Além do Plano Diretor, o município também faz uso de um projeto chamado Caraguá 2030, que seria um Planejamento Estratégico, objetivando um maior enfoque no planejamento econômico da cidade, e dos Planos Setoriais, que são planos diretores de cada secretaria em processo de formulação.

Os Planos elaborados são apenas algumas diretrizes para que se possa dar início às atividades, porém o aperfeiçoamento desses documentos configura um processo de discussão política que envolve não apenas seus elaboradores, como também os próprios políticos, magistrados e a população. Esse processo político é o que propiciará margens para que a urbanização deste município ocorra da maneira mais sustentável possível. Porém, não se pode garantir que os pontos estabelecidos previamente no Plano Diretor e aprovados em audiências públicas, resultará em desenvolvimento sustentável nos próximos anos.

O trabalho de pesquisa em questão procura analisar a relação entre o processo político local e a urbanização da cidade de Caraguatatuba mediante a análise dos Planos apresentados, bases de dados consultadas, entrevistas, documentos, entre outros e, assim, discutir as questões que envolvem o processo de se planejar o futuro de uma cidade.

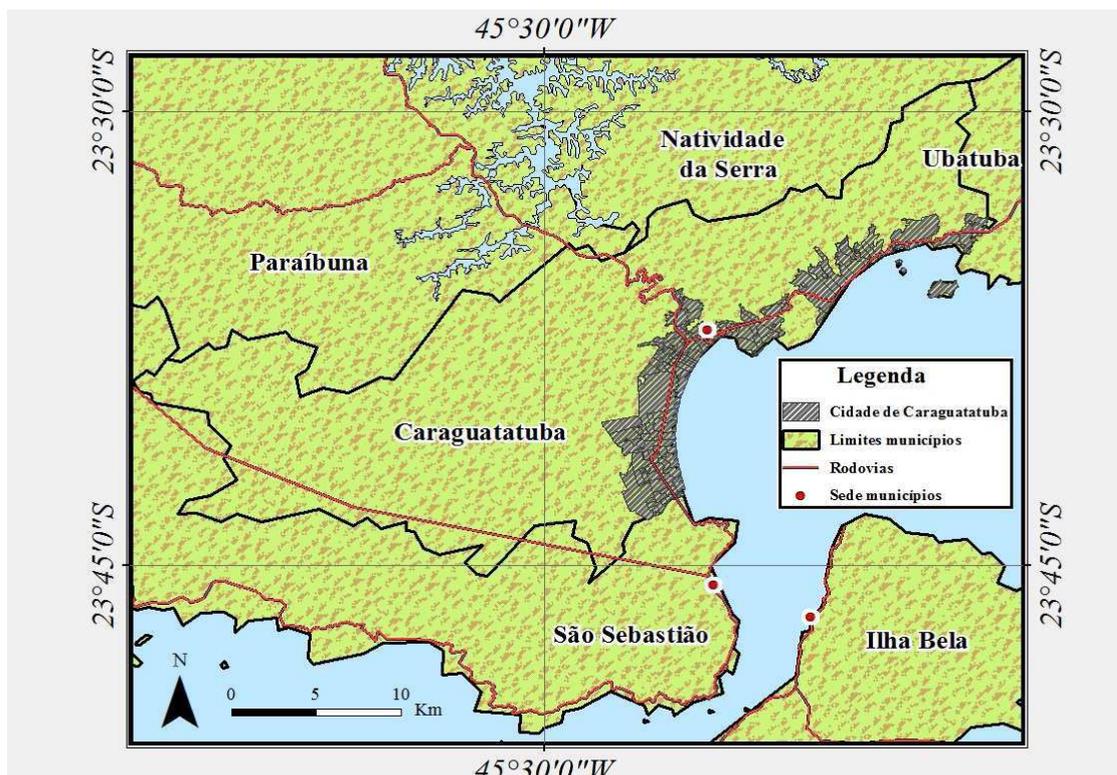


Figura 1. Mapa de Caraguatatuba e cidades que fazem limite com o município.

Fonte: próprio autor

1.1. PROBLEMA

A polêmica do Plano Diretor tem gerado uma série de discussões e envolvido grupos a favor e contra as medidas estabelecidas pelo documento. Viabilizado para organizar o crescimento sustentável do município e garantir a qualidade de vida e bem estar da população, o Plano apresenta algumas contradições, e tende a ilustrar a situação discutida por Braga (2001), que adverte que “o plano diretor deve ter o papel de livro de regras do jogo da cidadania, que até hoje tem obedecido à lei do mais forte” (p.04).

Assim, com base na polêmica exposta acima, este trabalho de pesquisa alterca: qual é o debate em torno do Plano Diretor? Quais seriam os interesses dos grupos em torno deste documento?

1.2. OBJETIVOS

1.2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a relação entre o processo político local e o processo de urbanização de Caraguatatuba.

1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Descrever o processo histórico do desenvolvimento urbano da cidade de Caraguatatuba desde a década de 50 até o período contemporâneo.

Discutir as problemáticas que tendem a surgir com o advento do crescimento urbano acelerado, principalmente as que estiverem relacionadas a problemas sócio espaciais, como crescimento populacional, destruição do patrimônio ambiental, entre outros.

Discutir os interesses dos grupos em torno do Plano Diretor.

1.3. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Processo político local e urbanização na cidade de Caraguatatuba.

1.4. RELEVÂNCIA DO ESTUDO

O processo de elaboração da nova revisão do Plano Diretor do município de Caraguatatuba se tornou alvo da preocupação e do interesse dos grupos políticos envolvidos. Diante de um cenário economicamente atrativo que deve se formar em alguns anos devido a instalação de uma base de gás na cidade, a revisão do Planejamento Urbano do município se transformou na principal ferramenta de articulação dos espaços e abertura para novos empreendimentos.

Assim, faz-se presente no documento a intenção de transformar a cidade em polo empresarial, o qual fará parte de um eixo estratégico que ligará cidades como Campinas e São José dos Campos ao Litoral Norte, viabilizado não só pelas atividades relacionadas ao gasoduto, como também pelas obras de duplicação da rodovia dos Tamoios e a ampliação

do Porto de São Sebastião. O dualismo se faz presente ao confrontarmos as ideias de alguns grupos políticos com alguns trabalhos científicos já publicados a respeito do assunto. O processo de urbanização que deve acontecer de forma acelerada no local causa certa preocupação à medida que analisamos a estrutura física e social da região.

Com pouco espaço destinado a expansão urbana, Caraguatatuba pode sofrer com a conurbação de seus espaços e aumento da densidade demográfica, o que gera problemas como ocupação desordenada, favelização, entre outros, além de afetar diretamente áreas de preservação ambiental. O meio ambiente também pode ser comprometido se o processo de verticalização ocorrer intensamente, o que é esperado devido à falta de espaços; porém, a construção de edifícios de até 18 pavimentos preocupa e mobiliza outros grupos contra este tipo de ação.

As problemáticas sócio espaciais que devem emergir no decorrer do processo de crescimento urbano do município pode prejudicar o processo de desenvolvimento da cidade, que já possui índices que se não forem melhorados, podem interromper este processo e não agregar ao local um fator estritamente importante para tornar-se um município atraente: qualidade de vida de seus cidadãos.

1.5. ORGANIZAÇÃO DO PROJETO

O projeto será dividido em 2 capítulos principais. O primeiro capítulo, a revisão da literatura, apresenta 3 itens que discutem o Planejamento Urbano e a Urbanização, Planejamento Urbano e Político e o Planejamento Estratégico da cidade. Além disso, será discutido o planejamento urbano sob o olhar dos principais pesquisadores do Brasil e do mundo, a elaboração do Plano Diretor da cidade com base em documentos como o próprio Plano e a Lei de Zoneamento e uma breve contextualização a cercado processo histórico de urbanização de Caraguatatuba a partir da década de 1950.

No segundo capítulo segue sobre o fundamento da urbanização de Caraguatatuba com 2 itens sobre Urbanização e algumas discussões e a discussão política da urbanização, os quais apresentam gráficos e tabelas a fim de reforçar as discussões apresentadas nos capítulos anteriores sobre planejamento urbano.

O terceiro e último capítulo é a conclusão, que finaliza o trabalho expondo o que se pôde absorver de toda a discussão e dados apresentados .

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. PLANEJAMENTO URBANO E URBANIZAÇÃO

Entende-se por Planejamento, de modo geral, “um processo de trabalho permanente, que tem por objetivo final a organização sistemática de meios a serem utilizados para atingir uma meta, que contribuirá para a melhoria de uma determinada situação” (FERRARI JUNIOR, 2004). No entanto, o planejamento tem se apresentado polêmico para alguns autores, que acreditam que este se encontra em crise atualmente (VILLAÇA, 2005 e SOUZA, 2006).

Para Marcelo Lopes de Souza (2006) o esmorecimento do planejamento está vinculado com o surgimento do termo gestão, que passou a ser aplicado nos últimos anos. Apesar de serem termos parecidos à ideia de gestão e planejamento urbanos, diferem no sentido de que planejamento seria mais tecnocrático e voltado para o futuro, como esclarece o próprio Souza (2006, p.46):

“[...] planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios.”

Com relação ao termo gestão, o mesmo autor (2006, p.46) justifica que este está voltado para o contexto do presente, ou seja, “administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas”. Em suma, o planejamento urbano é o documento que será utilizado para gerir a cidade no futuro e, embora tenha perdido credibilidade, ele ainda é importante para a gestão do município, desde que este considere determinados fatores cruciais para que os objetivos apresentados sejam de fato aplicados.

Para que o município cresça de maneira ordenada, o planejamento urbano coloca à disposição dos gestores o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento, contudo o que de fato tem surtido efeito é a lei de zoneamento, que é mais específico e, portanto, tem maior aplicabilidade. O Plano Diretor, com um caráter mais abrangente e geral, remete para ações que não serão obrigatoriamente cumpridas, o que leva ao desacreditar em sua eficácia. Contudo, o Plano Diretor e o zoneamento serão discutidos no próximo capítulo, que será dedicado ao Plano Diretor de Caraguatatuba.

Planejamento é essencial. Qualquer que seja o planejamento, este precisa respeitar alguns elementos fundamentais: “pensamento oriundo para o futuro; escolha entre alternativas; consideração de limites, restrições e potencialidades; consideração de prejuízos e benefícios; possibilidade de diferentes cursos de ação, os quais dependem de condições e circunstâncias variáveis” (SOUZA, 2006, p.46). Entretanto, quando se trata do planejamento de um município, este deve ser feito com muita cautela, afinal, planejar o futuro de uma cidade parece um tanto “irreal” em razão das incertezas que tornam o processo histórico refratário a previsões muito específicas.

Uma das ferramentas utilizadas pelos planejadores é a análise de cenários, comumente encontrada no Planejamento Estratégico. Esta técnica, que nada mais é do que “simular desdobramentos, sem a preocupação de quantificar probabilidades e sem se restringir a identificar um único desdobramento esperado tido como a tendência mais plausível” (SOUZA, 2006, p.48), não deve ser assimilada como uma previsão de fato. A análise de cenários é uma tentativa de se elaborar um prognóstico ou ainda, como define Lopes (1998, p.21):

Em um mundo de incertezas, ameaças, oportunidades e transformações, a cidade intencional é o mais importante caminho para a construção de um ambiente acolhedor, integrado, vertebrado, aberto ao mundo, com oportunidades para a realização pessoal, competitivo na formação de riqueza, e com uma identidade forte o suficiente para construir uma sociedade justa e estruturada.

Ferrari Júnior (2004, p.25) afirma que há algumas limitações acerca da aplicação de conhecimento científico nas políticas democráticas para o planejamento urbano. Limitações que passam pela:

[...] mudança de atitude na produção do espaço segregado, ou seja, uma sociedade desigual e autoritária como a nossa é quase impossível pensar que com essas características poderemos fazer uma reforma urbana que passe pela participação popular; pelo uso do poder público como sendo privado, ou seja, o clientelismo histórico presente em nossa sociedade; pela cidadania restrita para alguns e relações de privilégio; pela democracia e dismantelamento do setor público e; pela aplicação das leis sem a influência permissiva do poder político e econômico.

É tarefa do planejamento urbano lidar com as adversidades e trabalhar à favor de um crescimento urbano menos agressivo. Da urbanização, argumenta Spósito (1997, p.30), que esta nunca apresentou um “processo tão expressivo e extenso em termos mundiais, como a partir do capitalismo”. De fato Harvey (2006, p.43) destaca que o próprio Marx reconheceu

que a “acumulação de capital ocorria num contexto geográfico, criando tipos específicos de estruturas geográficas”. Dessa maneira o espaço urbano vai adquirindo novos contornos; porém, o novo cenário que se cria acaba revelando uma cidade formada por interesses distintos, que se explica pela dedicação dos ricos ao consumo que levou “a uma ênfase muito maior na diferenciação de produtos no projeto urbano” (HARVEY, 1992, p.80).

Linhares (2008, p.30) comenta que “a dinâmica do capital no espaço é marcada por uma dualidade centro-periferia, que concentra oportunidades de desenvolvimento em alguns pontos, mantendo outros à margem das benesses do sistema”. É assim que a urbanização, movida pelo capital, também dita seu rumo na América Latina. Seu processo modernizador pode ser explicado por três tipos de dinâmicas, como aponta Barbero (2007, p.04):

[...] o desejo e a pressão das maiorias para conseguir melhores condições de vida, [...] a cultura de consumo, que nos chega dos países centrais [...] e as novas tecnologias comunicacionais, que pressionam para uma sociedade mais aberta e interconectada [...].

Para Barros (2004, p.19) o problema do crescimento urbano nas cidades da América Latina não são mais as altas taxas de crescimento populacional e a migração da zona rural para a urbana, “[...] *it is the spacial pattern of growth and its underlying dynamics of change, the peripherisation process, which enlarges the peripheral rings of cities and metropolises despite the reduction in the overall urban growth rates*”.

Das mudanças estruturais da cidade no pós-industrialização, Sposito (1997, p.58) argumenta:

A falta de coleta de lixo, de rede de água e esgoto, as ruas estreitas para a circulação, a poluição de toda ordem, moradias apertadas, falta de espaço para o lazer, enfim, insalubridade e feiura eram problemas urbanos, na medida em que se manifestavam de forma acentuada nas cidades, palco de transformações econômicas, sociais e políticas.

Esse tipo de eventualidade que transformou cidades europeias, como as cidades inglesas no século XIX, ainda são presentes no cenário urbano, e é comumente visto nas grandes metrópoles brasileiras. Barbero (2007, p.03) discute que:

Se de um lado urbanização significa acesso aos serviços (água potável, energia, saúde, educação), decomposição das relações patriarcais e certa visibilidade e legitimação das culturas populares, de outro significa também desenraizamento e crescimento da marginalização, radical separação entre trabalho e vida e perda constante da memória urbana.

No Litoral Norte do estado de São Paulo é a urbanização turística que definirá o intenso processo de urbanização a partir da década de 1950 (PANIZZA, 2004). DIEGUES (2004, p.44) também afirmam que o turismo, desde a mesma época tem se figurado como “elemento profundamente transformador da paisagem litorânea caiçara” e se tornou mais abrupto a partir da década de 1970. Nesse período, segundo o autor, a região sofreu maior impacto de veranistas e da especulação imobiliária por se encontra no eixo Rio-São Paulo, atraindo assim um público de poder aquisitivo maior que os que frequentavam o litoral sul.

Dessa maneira, os caiçaras que venderam suas propriedades para os veranistas se afastaram da praia e se alojaram na periferia e nas encostas dos morros, onde também, mais tarde, se instalariam os migrantes atraídos pelas oportunidades no setor da construção civil. Dá-se aí o primeiro processo de urbanização de Caraguatatuba, definida como urbanização turística, aos moldes de um planejamento “embelezador”, que também foi muito popular na cidade do Rio de Janeiro no início do século XX, o qual pautava o alargamento e retificação de várias ruas, construção de praças, melhora nas condições higiênicas e circulação, garantindo mais beleza e harmonia as construções (VILLAÇA, 2005).

Para que se possa compreender melhor todo esse processo, o qual envolve a cidade de Caraguatatuba, é crucial que se abra um parêntese a fim de explicar seu processo de urbanização a partir de 1950. Até meados da década de 1930, a única comunicação terrestre existente entre o litoral e o planalto era feita por trilhas perigosas e que muitas vezes se encontravam em péssimas condições. A necessidade de se programar estradas para o transporte de produção, do vale para o porto de São Sebastião, como também para atender a demanda da fazenda que se localizava em Caraguatatuba, permitiu a abertura de uma estrada em 1939 – a Rodovia dos Tamoios, que seria asfaltada apenas em 1966. (CAMPOS, 2000).

Nesta primeira metade do século XX, Caraguatatuba era economicamente aquecida pelo lucro advindo da Fazenda dos Ingleses. O grupo inglês *Lancashire General Investment Company* se instala na cidade para a implantação de lavouras de laranja e banana em 1927, logo após a saída da administração francesa do mesmo local. A movimentação financeira na cidade aumenta principalmente por conta dos moradores-funcionários da fazenda (cerca de 4000 pessoas, incluindo moradores e suas famílias) que investiam seus salários na compra de mantimentos e produtos locais. Souza (2010) comenta que a abertura da estrada permitiu a expansão dos negócios da fazenda para a região do Vale do Paraíba e Mogi das Cruzes e com a ampliação do porto de São Sebastião, o

escoamento da produção se tornou bem mais eficiente.

Em março de 1967, uma tromba d'água de proporções avassaladoras praticamente destrói a cidade de Caraguatatuba. Alguns moradores antigos observam que naquela época o período de chuvas, que começara em dezembro e se estenderia até março, era uma constante. Campos (2000) destaca os níveis pluviométricos registrados pela fazenda dos ingleses um dia antes da catástrofe (115,0 mm) e no dia fatídico (420,0 mm). Do dia 16 ao dia 18 de março, data do ocorrido, a chuva caiu sem cessar e índices maiores só não foram registrados por causa da saturação do pluviômetro.

A cidade, que contava com cerca de 15.000 habitantes no ano da tragédia, viu a destruição refletida em números assustadores: aproximadamente 3 mil pessoas perderam suas residências, 120 mortos encontrados (mas sabe-se que esse número era insignificante perto do número de pessoas que jamais foram encontradas), 1 ônibus com passageiros desapareceu, 30 mil árvores e cerca de 5 mil troncos desbarrancaram pelas encostas além, dos mortos e feridos que moravam na fazenda. Aliás, a propriedade prosperou por quarenta anos. Após a catástrofe de 1967, os ingleses a deixaram por conta não só de prejuízos ocasionados pela tromba d'água, como também por pragas e outras problemáticas surgidas na Europa.

Intitulada Instância Balneária em 1939, o município se depara com a difícil tarefa de se reestruturar após a catástrofe e retomar suas atividades turísticas que entravam em evidência uma década antes. Conhecida como um lugar tranquilo e ausente de agitação, a cidade passa a receber um número de turistas cada vez maior, comparado com os anos anteriores. Em 1951, uma pesquisa realizada pelo DEER (Departamento de Estradas e Rodagem) afirma que o número de carros de passeio que desciam a serra rumo ao litoral já havia superado os de transporte de carga.

Em análise de documentos da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, Campos (2000) expõem que até os anos de 1950 a ocupação territorial da cidade era praticamente localizada na região central e regiões mais periféricas, onde se estabeleceram os assentamentos caiçaras nos bairros de Tabatinga, Massaguaçu e Porto Novo. A mudança já pôde ser percebida no período entre 1953 e 1960, no qual o aumento no número de registros referentes aos bairros do Rio do Ouro, Prainha, Martim de Sá e Centro aponta para um crescimento de 7.700%. Silva *apud* Panizza (2004) argumenta que esse processo de urbanização da região do Litoral Norte paulista foi reflexo do desenvolvimento de regiões como o Vale do Paraíba, Grande São Paulo, Baixada Santista e Rio de Janeiro, que

consequentemente deram impulso para a formação de grandes centros na região, sendo Caraguatatuba o grande fenômeno urbano e São Sebastião o econômico, por conta da instalação do Terminal Petrolífero Almirante Barroso (TEBAR).

Milton Santos (2008), de forma mais ampla, esclarece essa condição ao afirmar que se atentarmos para a população mundial que vive em cidades, pode-se notar o crescimento destas urbes simultaneamente com o advento da Revolução Industrial, ou seja, a urbanização em sua maioria tem relação com a industrialização, o que explica o fato de a urbanização em Caraguatatuba ter ganhado impulso com a instalação de indústrias nas proximidades.

Com uma grande área propícia para a expansão urbana, o município possuía terrenos em praias paradisíacas ocupadas por poucos caiçaras que acabaram perdendo suas terras para a especulação imobiliária. Muitos deles foram enganados e convencidos a se desfazerem de suas moradas a preços bem menores do que aquele que o mercado oferecia, ou até mesmo coagidos e expulsos de suas terras por homens armados que eram contratados para essa finalidade.

Padgurschi (2000) observa que a ação de grileiros no município era de total discrepância. O mesmo autor detalha uma notícia publicada no jornal “O Atlântico” de 25 de outubro de 1964, cujo título era: “Plano Maquiavélico tenta desalojar dezenas de famílias de suas terras” (p.249). De fato, muitas famílias caiçaras foram coagidas a saírem de suas propriedades e migrarem para outros espaços, muitas vezes nas encostas dos morros, onde os terrenos eram irregulares. O senhor Leopoldo Ferreira Lousada, em depoimento ao Arquivo Histórico do Município (APMC-DOAP, 2000) afirma que na época, muitas das propriedades caiçaras não possuíam documentos definitivos, visto que a maioria delas foram empossadas numa época em que a cidade estava sendo povoada. Muitos caiçaras, quando não vendiam suas propriedades a preços bem menores, eram coagidos a sair por não possuírem escrituras.

Com o mercado imobiliário superaquecido, a indústria da construção civil atrai para a região uma gama de trabalhadores, muitos deles oriundos do sul de Minas e do vale do Paraíba. O fluxo migratório pode ser observado na tabela 1.

Tabela 1. Fluxo migratório do município de Caraguatatuba (1960-1970).

PERÍODO	VEGETATIVO	MIGRATÓRIO
1960	72,86	24,14
1970	23,57	76,43

Fonte: IBGE, 2011.

As construções de residências horizontais, em grande parte segundas residências, começam a fazer parte do processo de expansão urbana da cidade. Padgurschi (2000) expõe outro texto encontrado numa edição comemorativa do centenário do município em 1957, o qual propagandeia a construção de casas no bairro do Sumaré: “Ao pé da Serra e beijada pelo mar [...]. Faça sua casa de praia no moderno e confortável bairro do Sumaré na praia de Caraguatatuba [...]. Bairro residencial por excelência, dentro da cidade de Caraguatatuba [...]” (p.246).

Aos poucos Caraguatatuba vai adquirindo um contorno urbano próprio. Bairros centrais como Sumaré, Estrela D'Alva, Jardim Primavera, Indaiá passam a ser densamente ocupados, assim como os bairros mais distantes como Martim de Sá, Palmeiras, Porto Novo, Prainha, Massaguaçu e condomínios de luxo como a Tabatinga. Após construção da BR 101, na década de 1960, os impactos passaram a ser muito mais agressivos. Entre 1950 e 2000, a população das cidades caiçaras aumentou quase que dez vezes. Os imigrantes ocuparam os bairros periféricos e as encostas dos morros, onde já estavam alguns dos caiçaras “expulsos” das praias para a implantação de grandes empreendimentos.

Campos (2000) afirma que bairros como o interior do Massaguaçu, Getuba, Tinga, Poiães, Travessão, Jaraguá, Jaraguazinho, Vapapesca, Pegoreli, Barranco Alto, Morro do Algodão, entre outros, foram formados neste período. Áreas de risco como os bairros do Querosene e Olaria, além de ocupação irregular de bairros já existentes como o Rio do Ouro e Ponte Seca, se tornaram problemas que até os dias atuais o governo municipal tenta amenizar. Scifoni (2005) expõe que a urbanização na faixa litorânea ocorreu “através da forma da dispersão e da fragmentação de sua área edificada, que constitui a chamada mancha urbana, ao contrário das tendências do fenômeno urbano de aglomeração no entorno dos centros das cidades de crescimento areolar” (p.02).

Esse fenômeno específico se desenvolveu devido à construção de segunda residência, que alimentou o processo de urbanização que se espalhou por pequenas áreas, onde ocorreram manchas urbanas de caráter descontínuo, formando bairros próximos às

praias, mas de certa forma isolados um dos outros. A evolução da mancha urbana de 1979/1980 e 2011 demonstram com clareza a ocupação dos bairros no município.



Figura 2: Evolução da Mancha Urbana- 1979/1980

Fonte: Instituto Polis 2012



Figura 3: Evolução da Mancha Urbana 2011

Fonte: Instituto Polis, 2012.

De acordo com os dados do IBGE levantados por Panizza (2004), o número de domicílios e residências secundárias era maior na cidade de Caraguatatuba do que nas demais cidades do Litoral Norte, e provavelmente teve seu ápice entre 1974 e 1982, e como acrescenta (SOUZA, 2010), fase que representou cerca de 50% dos loteamentos aprovados, dentro de um período de expansão que se estendeu de 1945 a 1990. É então a partir da década de 1980 que a cidade ganha um novo impulso no desenvolvimento de atividades turísticas, principalmente do turismo de massa, uma nova tendência variante do conceito de *mass culture* surgido nos Estados Unidos em 1940 e que discutia a influência que o poder

industrial passava a exercer sobre a cultura. Morin (1969) define Cultura de Massa como sendo:

[...] produzida segundo as normas maciças da fabricação industrial; propagadas pelas técnicas de difusão maciça (que um estranho neologismo anglo-latino, chama de mass media);destinando-se a uma massa social, isto é um glomerado gigantesco de indivíduos compreendidos aquém e além das estruturas internas da sociedade (classes,família,etc.).(p.16)

Diferentemente da tranquilidade que as famílias buscavam em Caraguatatuba na década de 1940 e 1950, a intensificação do turismo acelera o processo de urbanização do município, que já em 1980 apresentava 98% de sua população em área urbana (SOUZA,2010). Esses números também culminaram com um segundo “boom” do mercado imobiliário no mesmo período que abre espaço para as construções verticais, principalmente nos bairros do Centro, Prainha, Martim de Sá, Indaiá e Palmeiras (CAMPOS, 2000).

Costa apud Panizza (2004 p.23) expõem que “a especulação imobiliária imediatista instalada na região do Litoral Norte Paulista pode comprometer a economia da região no presente e no futuro próximo. A atividade especulativa na região vem dilapidando o potencial turístico, além de descaracterizar o patrimônio histórico e cultural da região.”.

Assim, a preocupação dos moradores perpassa agora pela questão de um terceiro movimento do mercado imobiliário que já acontece no município. Com a instalação de um grande gasoduto no local, a cidade se transformou em um polo de atração de investimentos, e já é notável a valorização de imóveis e o aquecimento do setor da construção civil. De certa forma a cidade de Caraguatatuba assumiu um risco que pode ser tanto benéfico para a região, que vê nestes empreendimentos a possibilidade de desenvolvimento, como também o início de um processo destrutivo e de descaracterização de um território simbólico para os moradores locais e de importância ambiental para toda uma geração.

O início do processo de industrialização local expõe o que Sposito (1997, p.43) uma vez afirmou: “dado o caráter urbano da produção industrial [...] as cidades se tornaram sua base territorial, já que nelas se concentram capital e força de trabalho.” A UTGCA como um megaprojeto urbano merece atenção, visto que esse tipo de empreendimento pode acarretar uma “somatória de impactos maior que a capacidade do ambiente ou da sociedade em absorver e trabalhar a mitigação de seus benefícios” (TEIXEIRA *et al*, 2011,p.02), o que resulta em degradação ambiental e redução da qualidade de vida dos moradores.

É por conta destes acontecimentos que o município tem a necessidade de rever seu plano diretor, atualizado pela última vez em 2004, e que se baseava estritamente no turismo, que era a principal atividade econômica da região. Com expectativa de crescimento econômico e conseqüente agravamento do processo de urbanização – visto que a cidade já tem cerca de mais de 90% de área urbanizada – Caraguatatuba inicia a difícil tarefa de planejar o futuro e tentar evitar maiores impactos a sua estrutura física.

Foi com a intenção de minimizar os problemas do urbano e controlar a urbanização desenfreada das cidades brasileiras que o Ministério Público Federal criou a lei nº10.257 de 10 de julho de 2001, o estatuto da Cidade (OLIVEIRA, 2001), que garantiu a participação popular em todas as decisões de interesse público, participando ativamente da elaboração do plano diretor. É através deste documento que o município deve cumprir com as funções sociais da cidade e garantir à população o acesso aos serviços de saneamento, transporte público, moradia, saúde, educação, entre outros.

O plano diretor deve promover a cidade como um ambiente de inclusão, mas não pode ser visto como a única solução para todos os problemas do município. Outros instrumentos podem ser utilizados na promoção de um planejamento eficaz:

1. Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social;
2. Planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
3. Planejamento municipal, por meio da disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, do zoneamento ambiental, do plano plurianual das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, da gestão orçamentária participativa, de planos, programas e projetos setoriais, e planos de desenvolvimento econômico e social;
4. Institutos tributários e financeiros,
5. Institutos políticos e jurídicos (SILVA JUNIOR e PASSOS, 2006, p.13 e 14).

O Plano Diretor, que seria “um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana” (VILLAÇA,1999,p.238) é discutido também no Guia para a elaboração do Plano Diretor Participativo (2004) que define que o documento: (i) indica os objetivos a alcançar, (ii) explicita as estratégias e instrumentos para atingir os objetivos e (iii) oferece todos os instrumentos necessários para que estes objetivos sejam cumpridos.

O termo Plano Diretor pode ter surgido por volta de 1930, ano em que foi publicado

o Plano Agache, elaborado pelo urbanista francês de mesmo nome, para a cidade do Rio de Janeiro (VILLAÇA, 2005). No entanto, nem todas as cidades brasileiras programaram seu Plano Diretor, apesar de a Constituição Federal determinar que este seja um importante instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, o qual de simples documento administrativo passou a ser caracterizado como um instrumento para “interferir no processo de desenvolvimento local, a partir da compreensão integradora dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais institucionais, sociais e territoriais que condicionam a situação encontrada no município” (OLIVEIRA, 2001, p.18), mas apesar disso, poucas cidades possuem este documento.

Para que esse planejamento seja bem sucedido, as cidades com mais de 20.000 habitantes são obrigadas, em conjunto com a comunidade, a elaborar o documento amparado pelas recomendações da lei número 10.257 de 10 de julho de 2001- o Estatuto da Cidade. Este documento, o Plano, não é o único instrumento a ser utilizado pelo município e nem mesmo é a solução para todos os problemas do urbano, mas é sem dúvidas a chance que a população tem em conjunto com os órgãos públicos, de planejar uma cidade mais harmoniosa, um ambiente de inclusão. Conforme definiu Oliveira (2001, p.08) sobre o Estatuto da Cidade:

A participação popular está prevista e, através dela, as associações representativas dos vários segmentos da sociedade se envolvem em todas as etapas de construção do Plano Diretor - elaboração, implementação e avaliação - e na formulação, execução e acompanhamento dos demais planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano municipal.

Aprovado em novembro de 2011, o Plano Diretor da cidade de Caraguatatuba conta com algumas alternativas para o desenvolvimento econômico social do município, desenvolvimento humano e qualidade de vida, política ambiental, política de desenvolvimento urbano, elementos estruturadores e integradores (rede hídrica, rede viária, habitação, entre outros), zoneamento, uso e ocupação do solo, entre outros. Porém, o Plano é apenas um instrumento básico da política de desenvolvimento do município, e para que a maioria dos objetivos seja alcançada é necessário que outros instrumentos da administração pública sejam utilizados, como fora discutido anteriormente.

Das diretrizes estabelecidas para as políticas urbanas do município no artigo 7 (Plano Diretor de Caraguatatuba,2011,p.06 e 07) destaca-se: a implementação do direito à moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos,

trabalho e lazer; a utilização racional dos recursos naturais; a participação da população e de associações na formulação de planos e programas, a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização; , a ordenação e controle do uso do solo, a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais; a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município; a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico, arqueológico e urbanístico; e a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Como o município já é uma cidade de porte médio quanto à população, vários aspectos terão de ser trabalhados, na intenção de aproveitar esse momento de expansão, como sustentabilidade ambiental, aumento da competitividade e coesão econômica e social. Como um dos objetivos do Plano Diretor é garantir o crescimento sustentável do lugar, o documento elaborado pelo município deve agregar principalmente a organização dos espaços de modo a beneficiar o fluxo das indústrias que ali se instalarão, assim como preservar o ecossistema e garantir a qualidade de vida dos moradores.

Pode-se visualizar que os objetivos gerais propostos apresentam alternativas que se encaixam nos 5 pilares do desenvolvimento sustentável de Sachs (2008,p.15 e 16), que compreende o social, o ambiental, o territorial, o econômico e o político, ou mesmo na teoria de Sen (2000,p.17), que acredita que o desenvolvimento “pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”, sendo algumas das liberdades instrumentais “as oportunidades econômicas, liberdades políticas, facilidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora” (p.11).

O conteúdo do Plano Diretor atende, de fato, às necessidades dos indivíduos, porém muito raramente as medidas apresentadas no plano são realmente realizadas. Aliás, a crise do planejamento Urbano se dá principalmente por causa do plano diretor. Villaça (2005) explica que antes da década de 1930, o planejamento urbano era elaborado com a finalidade de transformar a estética da cidade, ou seja, tornar a urbe mais atraente e bonita, e o que era apresentado nos planos, verdadeiramente, se colocava em prática. A descrença no funcionamento do documento tem início após a década de 1930, quando este se torna macro, globalizante, e tenta encontrar soluções para vários setores como saúde, educação,

desenvolvimento econômico, segurança pública, entre outros. Os objetivos que os planos apresentavam começam a ficar distantes e não aconteciam.

Com base nesses quesitos, o Plano apresenta em seu artigo 5 algumas de suas metas. A tabela 2 abaixo ilustra os objetivos extraídos do documento.

Tabela 2 – Incisos do artigo 5 do Plano Diretor do município de Caraguatatuba.

I-Definir o Município de Caraguatatuba como sede de atividades produtivas e geradoras de emprego e renda no Litoral Norte;	II-Elevar a qualidade de vida da população, particularmente no que se refere à saúde, à educação, à cultura, às condições habitacionais, à infraestrutura e aos serviços públicos, de forma a promover a inclusão social, reduzindo as desigualdades que atingem diferentes camadas da população e regiões da Cidade;
III-Promover o desenvolvimento sustentável, a justa distribuição das riquezas e a equidade social no Município;	IV-Elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio da preservação dos recursos naturais e da proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural, urbanístico, arqueológico e paisagístico;
V-Garantir a todos os habitantes da Cidade acesso a condições seguras de qualidade do ar, da água e de alimentos, química e bacteriologicamente seguros, de circulação e habitação em áreas livres de resíduos, de poluição visual e sonora, de uso dos espaços abertos e verdes;	VI-Garantir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes das obras e serviços de infraestrutura urbana;
VII-Aumentar a eficiência econômica da Cidade, de forma a ampliar os benefícios sociais e reduzir os custos operacionais para os setores público e privado, inclusive por meio do aperfeiçoamento administrativo do setor público	VIII-Promover e tornar mais eficientes, em termos sociais, ambientais, urbanísticos e econômicos, os investimentos dos setores público e privado;
IX-razionalizar o uso da infraestrutura instalada, em particular a do sistema viário e de transportes, evitando sua sobrecarga ou ociosidade;	X-democratizar o acesso a terra e à habitação, estimulando os mercados acessíveis às faixas de baixa renda;
XI-prevenir distorções e abusos no desfrute econômico da propriedade urbana e coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade;	XII-aumentar a eficácia da ação governamental, promovendo a integração e a cooperação com os governos federal, estadual e com os municípios da região do litoral norte paulista, no processo de planejamento e gestão das questões de interesse comum;
XIII-permitir a participação da iniciativa privada em ações relativas ao processo de urbanização, mediante o uso de instrumentos urbanísticos diversificados, quando for de interesse público e compatível com a observação das funções sociais da Cidade;	XIV-implantar regulação urbanística baseada no interesse público.

Fonte: Plano Diretor de Caraguatatuba (2011, p.06)

Algumas situações, entre elas a complexidade do plano, descrença dos próprios políticos, opiniões diversas de urbanistas sobre o plano diretor e os objetivos que não saíram do discurso, começam a se agravar, mas mesmo depois de toda essa falta de

credibilidade, o plano ainda é utilizado no Brasil (VILLAÇA, 2005). O Planejamento ainda tem outro aliado mais eficaz, mesmo porque estes se condicionam às leis, o que o torna mais aplicável no zoneamento urbano.

Diferentemente do plano diretor, o zoneamento tem funcionado e como um dos maiores problemas do processo urbanístico é a ocupação irregular, o Plano Diretor deve apresentar, entre alternativas, a subdivisão da cidade em zonas, pautada na lei de zoneamento urbano, e que tende a equilibrar os espaços de maneira a trazer uma melhor organização do município, manutenção de áreas de proteção ambiental, mobilidade social, entre outros. Essas zonas são normalmente divididas em oito tipos, reservando algumas parcelas do município para uso estritamente industrial, usos especiais, regiões que tendem à prevalência de um índice de densidade demográfica alto, médio, baixo, predominantemente residencial ou não. Além disso, zonas, denominadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) também aparecem na divisão e de acordo com o Estatuto da Cidade (OLIVEIRA, 2001) são destinadas às populações mais pobres com o objetivo de reduzir as desigualdades econômicas e sociais. A distribuição das zonas pode ser visualizada no mapa do Plano Diretor de Caraguatatuba (2011), no Anexo 1.

No entanto o Plano Diretor depende da Lei de Zoneamento para ser colocado em prática. É ela que vai dar as diretrizes e impor limites à expansão do município. Ao analisar a lei, após sua revisão, pode se perceber que ela de fato impõem regras claras para a urbanização do município, no entanto a certeza de que a lei deva ser respeitada não garante que a cidade terá um Planejamento adequado, muito pelo contrário, o fato de a cidade ter apresentado um crescimento urbano acelerado sem um planejamento na década de 1950, fez com que problemas oriundos deste processo se arrastassem pelos anos. A lei de zoneamento não freará o crescimento urbano de Caraguá, mas terá a função de organizar o seu crescimento para que novos problemas não surjam e velhos problemas ganhem proporções desastrosas.

A Secretaria de Urbanismo destaca que sua prioridade no momento é regularizar os terrenos, pois muitos ainda não o são, ou são propriedades adquiridas por posse, além de remover as famílias e assentamentos irregulares para as ZEIS (Entrevista Secretaria de Urbanismo 2012). Braga (2001) aponta que o zoneamento, apesar de ser uma medida extremamente importante para que a cidade seja planejada de maneira sustentável, pode se apresentar como um instrumento ambíguo, “ora defendendo o interesse da coletividade, ora defendendo interesses destes ou daqueles grupos de consumidores ou produtores” (p.11) e,

amiúde, torna-se elemento de segregação sócio espacial, privilegiando a aparência da região e os requisitos da burguesia.

A Secretaria de Urbanismo também garante que as áreas destinadas para as ZEIS não serão em áreas periféricas, o que se pretende para locais próximos as sua área de convívio e, assim, evitar o deslocamento delas que na maioria dos casos trabalham, estudam e dependem da infraestrutura que já existe em seu entorno. Essa também é uma medida de contenção de gastos com nova infraestrutura, afinal, se estas famílias forem removidas para a zona destinada a expansão, toda uma estrutura de educação, saúde e serviços terá que ser criada para atender a demanda do grupo. Fora da zona urbana a infraestrutura fica a cargo do empreendedor (Entrevista Secretaria de Urbanismo, 2012).

Outra crítica ferrenha ao zoneamento urbano são as facilidades que este emprega a especulação imobiliária. Atuante como grande força motriz da urbanização, este tipo de prática foi fator desencadeador do processo de urbanização no Litoral Norte de São Paulo com o fenômeno da “segunda residência”, que se espalhou pelas praias, constituindo manchas urbanas, ou seja, áreas urbanizadas, mas esparsas.

Santos (1996, p.96) resume bem esta situação ao explicitar que “as cidades são grandes porque há especulação e vice e versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes”. De fato o setor imobiliário ignora o Plano Diretor, justamente por este debater os problemas urbanos que se prefere omitir, e acabam incentivando a elaboração de um Plano com regras muito gerais (VILLAÇA, 1999). As zonas urbanas devem ser sabiamente idealizadas de modo a equilibrar essas condições, como esclarece Braga (2001), ao recomendar, além de outras medidas, a não utilização do conceito de “cidade funcional”, que contribui para as disparidades, atribuindo mais valor a determinadas áreas do município, onde se concentram as pessoas de maior poder aquisitivo. Para o autor, essa divisão da cidade em setores só deve ser considerada em casos peculiares como de infraestruturas que oferecem riscos ao meio ambiente ou a população. Harvey (1992) também conclui que o zoneamento funcional pode não ser tão produtivo:

Hoje em dia é norma procurar estratégias “pluralistas” e orgânicas para a abordagem do desenvolvimento urbano como uma “colagem” de espaços e misturas altamente diferenciados, em vez de perseguir planos grandiosos baseado no zoneamento funcional de atividades diferentes. (p.46)

Braga (2001) em pergunta elaborada em seu texto questiona se o zoneamento pode funcionar de modo eficaz e ao mesmo tempo atender aos interesses privados e públicos,

sem que o primeiro se sobreponha sobre o segundo. De acordo com o autor sim, mas se forem trabalhadas questões como: o abandono do conceito de “cidade funcional”; definição das densidades demográficas; e a transparência e participação da sociedade civil no Planejamento Urbano. Na verdade, como esclarece o próprio autor em outro trabalho, o fato de o Plano Diretor ter adquirido um caráter obrigatório não contribuiu para que os gestores dos municípios o efetivem enquanto instrumento de gestão, e a elaboração do documento muitas vezes foi realizada apenas para viabilizar o recebimento de financiamento do Estado. A problematização da função do Plano Diretor passa pela compreensão que a elaboração dos documentos que norteiam a execução do planejamento urbano se insere em um contexto de relações de poder que determinam como ocorrem as intervenções no espaço urbano.

As relações de poder se refletem em outras questões como sua própria elaboração, que frequentemente é executada por empresas privadas, contratadas pelas prefeituras. Esta atitude, encarada como assertiva, tem demonstrado certa preocupação, visto que, além de apresentar dados muito técnicos, de difícil compreensão para aqueles com pouca afinidade com o assunto, também propõem algumas medidas politicamente inviáveis, difíceis de serem aplicadas pelo município.

Há um intrínseco debate em torno do Plano Diretor de Caraguatatuba, e algumas problemáticas já começam a ser apontadas pelos grupos de oposição ao documento. Segundo o Jornal “O Vale Paraibano”, de 23 de novembro de 2011, o Ministério Público do Estado pretende entrar com uma ação contra a nova revisão do Plano Diretor da cidade, tendo em vista as irregularidades apresentadas com relação à verticalização do município. De acordo com o promotor responsável, o governo atual não elaborou um estudo técnico adequado sobre os impactos socioeconômicos e ambientais que a cidade deverá sofrer. De fato, a verticalização da cidade é apenas um dos principais problemas discutidos. A intenção de construir edifícios com até 18 pavimentos preocupa grupos de ambientalistas e arquitetos, que dividem a mesma opinião sobre os impactos.

Scussel e Sattler (2010, p.140) comentam que “o exame da literatura permite afirmar que a verticalização não é boa nem má, o mesmo poderia se dizer da densificação, que em geral a ela está associada”, contudo, sabe-se que a divergência está vinculada a outros quesitos, como o próprio “custo de infraestrutura urbana, tipologia das edificações, estruturação da malha viária” (p.140). E todos estes fatores determinam a qualidade do espaço urbano. Os danos seriam principalmente ambientais, visto que uma área

verticalizada é, em alguns casos, um problema por conta das sombras - especialmente se estas se direcionarem a praia, o que altera o regime de insolação e impacta a vida marinha e o ecossistema de modo geral - além de um processo de segregação sócio espacial.

Dos objetivos do PD deve-se ressaltar o artigo 4 (2011, p.05 e 06), que explicita

Justiça social e redução das desigualdades sociais e regionais; direito à cidade para todos; elevar a qualidade do ambiente urbano; transferência para a coletividade de parte da valorização imobiliária inerente à urbanização; direito universal à moradia digna; prioridade ao transporte coletivo público; preservação e recuperação do ambiente natural; fortalecimento do setor público; descentralização da administração pública; participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão.

Muitas das ações estipuladas pelo documento endossam uma série de medidas que visam à melhoria na qualidade de vida dos municípios. Está relacionado a elas o trabalho para posicionar Caraguatatuba como sede de atividades produtivas e geradoras de emprego e renda no Litoral Norte; promover a inclusão social, reduzindo as desigualdades que atingem diferentes camadas da população e regiões da cidade; promover o desenvolvimento sustentável; elevar a qualidade do ambiente urbano; aumentar a eficiência econômica da cidade; promover e tornar mais eficientes, em termos sociais, ambientais, urbanísticos e econômicos, os investimentos dos setores público e privado; implantar regulação urbanística baseada no interesse público, entre outros.

2.2. PLANEJAMENTO URBANO E POLÍTICO

O Planejamento Regional é aplicado na Inglaterra desde o começo do século XX, mas a intervenção humana sobre o território já acontecia anteriormente. (AMORIN FILHO E SERRA, 2008). A tentativa de se planejar um ambiente urbano próspero revela o interesse de grupos políticos representantes de vários seguimentos e hierarquias, o que reflete no modelo de cidade que se pretende criar.

Entre os atores sociais que participam desta empreitada está o Estado. Ele (nas três instâncias: Municipal, Estadual e Federal) deverá agir em conjunto com a iniciativa privada para dar o “tom” à cidade. Com relação a essa parceria Santos (2010, p.15) relata que:

A produção e (re) produção do espaço urbano concretizam-se, também, por meio das relações estabelecidas entre o público e o privado, ou seja, das relações estabelecidas entre Estado e suas instâncias: do poder público

e suas subdivisões administrativas (secretarias de planejamento, finanças, desenvolvimento econômico e/ou social, etc.); dos tributos cobrados para que se detenha a posse da terra e da habitação urbana; e do jogo de poder que advém do capital empresarial.

Esse “jogo de poder” em sua maioria aparece nas entrelinhas de documentos que auxiliam no planejamento de um município, como o Plano Diretor. É nele que estão contidos os direcionamentos que a cidade, em seu processo de expansão deverá tomar. No entanto, como afirma Villaça (2005, p.48) o Plano “[...] é ideológico no sentido de uma ideia dominante que se autonomiza, descola da realidade, ocultando-a e, com isso, facilitando a dominação das classes populares” (VILLAÇA, 2005, p.48). Roux (1980, p.123) apud Santos (1996, p.119) comenta que transformações do território “[...] não apenas resultam de uma pressão imperiosa do sistema socioeconômico. Elas também são frutos de modelos ideológicos sobre o desenvolvimento e a modernidade que se impõem aos detentores do poder”.

A respeito disso, Souza e Rodrigues (2004) expõem como exemplo uma situação ocorrida na cidade do Rio de Janeiro. Nas décadas de 1960 e 1970, aos moldes de um planejamento completamente conservador, o governo da cidade removeu os moradores das favelas da zona sul, local onde estão as melhores praias e a população de melhor poder aquisitivo, para a tão conhecida “Cidade de Deus”, que a princípio fora um conjunto habitacional.

Além de agradar aos interesses da maioria rica que morava naquela região, também atendeu aos interesses do mercado imobiliário. A especulação imobiliária é outra “força” que costuma ditar os moldes do planejamento. Kandir (1984, p.109) apud Reydon e Cornélio (2006, p. 366) explica que especulação imobiliária é o que se entende por “[...] estocar algo na esperança de realizar uma transação vantajosa no futuro, quando então, seu preço estaria superior ao preço atual. Este ativo enquanto especulativo, se assemelha ao capital, embora não o seja, pois ele “valoriza” ou, mais propriamente, aumenta o preço”.

De certa maneira, essa tendência à especulação pode ser explicada a partir do que Harvey (2006, p.54) disse a respeito do desenvolvimento capitalista que: “precisa superar o delicado equilíbrio entre preservar o valor dos investimentos passados de capital na construção do ambiente e destruir esses investimentos para abrir espaço novo para a acumulação”. A acumulação que tem um papel central no crescimento capitalista se torna um motor, que aumenta sua potência no modo de produção. Assim, a expansão e concentração geográfica estão relacionadas com o acúmulo de capital à medida que elas

criam mais uma possibilidade para o seu acúmulo.

Santos (1996, p.123) argumenta que “o próprio poder público torna-se criador privilegiado de escassez; estimula assim a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro da cidade”. E assim, dá-se início a um círculo vicioso comumente encontrado nas cidades: o problema de habitação se agrava, e a população é obrigada a se instalar na periferia, em áreas irregulares sem nenhuma infraestrutura urbana, o que tende a agravar outros problemas como educação, saúde, saneamento e transporte.

Villaça (1999,p .240) critica o setor imobiliário ao afirmar que:

A elite econômica brasileira– no caso representada pelos interesses imobiliários – não quer saber de plano diretor, pois ele representa uma oportunidade para debater os ditos “problemas urbanos” que ela prefere ignorar. A experiência recente em diversas capitais (Rio de Janeiro, Belém, São Paulo), revela claramente que as forças e interesses do setor imobiliário não querem saber de plano diretor.

O Plano Diretor de Caraguatatuba incentiva a vinda de empresas e indústrias com a isenção fiscal e conta com o zoneamento urbano para amparar a expansão desses setores. No entanto, Harvey (2006, p.55) coloca que “a paisagem criada pelo capitalismo também é vista como lugar da contradição e da tensão, e não como expressão do equilíbrio harmonioso”. Com a cidade de Caraguatatuba em constante crescimento econômico, a tendência é observarmos uma constante expansão territorial, ditada também pela expansão do mercado. Arrighi (1998, p.19) é outro autor que menciona que o capitalismo se aloja em um espécie de ordem costumeira, na qual “os atores políticos, econômicos e sociais se desenvolvem e se comportam de acordo com as regras e normas que asseguram a continuidade do fluxo circular da vida econômica”, como qualquer outro sistema, no entanto, é diferente quando “ tende a gerar inovações que rompem qualquer ordem costumeira que tenha sido, ou esteja sendo, estabelecida em um momento dado” É essa situação que leva a uma maior pressão competitiva que geram novas ordens costumeiras.

A concentração de indústrias, empresas e comércio, tentados a investir no município dão abertura para que a cidade comece a se expandir cada vez mais por suas zonas periféricas. Barros (2004, p.06) argumenta em relação à expansão da periferia nas cidades da América Latina :

While the problem of urban growth in Europe and North America has been formulated in terms of sprawl, in the Third World and more specifically in Latin America, the main focus has been the rapidity of growth of cities as well as the social inequalities in urban space produced by this process.

Em outras palavras, com o capitalismo incentivando a acumulação do capital, e este derrubando toda e qualquer barreira espacial, a consequência real desta expansão urbana se reflete nas condições do aparelho urbano cuja infraestrutura não acompanha a velocidade do crescimento territorial. Souza e Rodrigues (2004) enfatizam que a teoria de que o Estado deve intervir com menor intensidade e que é o mercado quem deve regular a economia (teoria keynesiana) colabora ainda mais para a ausência de um planejamento. Ainda sobre o Estado, Roux (1980, p.123) apud Santos (1996, p.119) comenta que o Estado “possui quase que um monopólio das reflexões sobre o planejamento do território”. Não é de hoje que o Planejamento tem atendido as demandas do mercado ao invés de tentar controlar sua euforia (SOUZA, 2006).

Observado sob o ângulo da dimensão política, “o planejamento urbano é o *objeto de uma proposta social* que visa transformar a sociedade, garantir o bem-estar dos cidadãos ou, naquilo que interessa garantir o acesso ao uso da cidade, qual seja o direito à cidade” (CARVALHO, 2002, p.133). No entanto, o receio é de que não só o município de Caraguatatuba como o Litoral Norte inteiro, possa sofrer as consequências de uma expansão urbana acelerada demais, para que um planejamento, por mais utópico que seja, possa ser capaz de minimizar seus efeitos.

É crucial a participação popular na elaboração do Plano Diretor. Este direito, garantido por lei é parte do processo de governança de uma cidade. No entanto houve pouca participação da sociedade civil nas reuniões para formulação do Plano Diretor. É através da governança, entendida aqui como “[...] iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais” (DALLABRIDA, 2011, p.17).

As controvérsias do Plano Diretor, discutidas anteriormente, não justificam, mas podem ao menos tentar explicar a falta de interesse da população. Primeiro, o fato de o Plano agir mais como uma “propaganda enganosa” do que um documento à favor da realização de melhorias na infraestrutura urbana; segundo, termos muito técnicos, incapazes de tornar o documento compreensível à aqueles que não estão acostumados com o vocabulário técnico.

Villaça (2005, p.50) define que “para ter credibilidade, os Planos tem de voltar a ser objetivos e políticos” e isso acontece se estes forem “consequentes, o que impõe como condição que se restrinjam à competência municipal (operacionalização) e exponham os

conflitos fundamentais que se manifestam na esfera urbana e que sempre foram ocultados pelos planos diretores (politização)” (VILLAÇA, 2005, p. 50).

Ainda sobre Plano Diretor, Villaça (2005) ironicamente publica em seu livro uma matéria publicada no jornal Folha de São Paulo de 02 de julho de 2002, que faz um tipo de propaganda a favor do Plano Diretor da cidade de São Paulo. Na matéria estão contidos alguns itens, que tentam convencer o leitor do porque a população paulistana tem a ganhar com o Plano. Entre os itens estão:

- Limites e estoques, evitando prédios muito altos e sombreamento;
- Legalização de moradias para a população residente em favelas e áreas clandestinas;
- Criação de Zonas Especiais de Interesse Social em vazios e prédios abandonados;
- Lixo reciclável, drenagem de ruas para evitar enchentes entre outros;
- O trânsito que será gradualmente descongestionado;
- Segurança e investimento em ações sociais.

Imaginar a cidade de São Paulo com base nos tópicos acima é realmente uma utopia. Mas a ausência de participação e reivindicação popular no processo de formulação do Plano, aliada a falta de estudos técnicos sobre os municípios incentiva também a criação de medidas muito distantes da realidade. No caso do município estudado, percebe-se que a população em si não se mobilizou contra as medidas elaboradas no Plano, na verdade, as ideias inseridas no documento podem ter sido interpretadas pela maioria como “um passo” para o desenvolvimento, que de acordo com Martins (2008), é comumente confundido com a noção de progresso material e de modernização tecnológica. Villaça (2005, p.50):

A questão do plano diretor é política, de dominação especificamente brasileira, selvagem de nossas classes populares na esfera do espaço urbano. São as forças reacionárias que se apegam a concepção tradicional (modernista) de plano diretor e que se utilizando de uma fachada tecnocrática e pseudocientífica tem conseguido impedir importantes conquistas populares no âmbito do urbano.

O manejo do Plano Diretor dependerá da governança, que para Dallabrida (2011, p.17)

[...] são as iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais.

O mesmo autor complementa esclarecendo que “o exercício da governança é realizado através de relações de poder” (DALLABRIDA, 2011, p.17), porém poder que emana da relação existente entre os atores sociais a favor de um bem comum, que é a qualidade de vida da população e o desenvolvimento sustentável do município.

2.3. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O CARAGUÁ 2030

O Planejamento Estratégico de cidades na América Latina adquiriu força a partir da década de 1990, visto que anteriormente, devido a problemas de estrutura do aparelho urbano, as cidades não tinham condições de ascenderem como as cidades europeias, que iniciaram um trabalho de reestruturação econômica e atração de capital logo após vivenciarem uma crise econômica na década de 1970 (CASTELLS e BORJA, 1996).

Este tipo de planejamento, diferentemente do Plano Diretor, tem o objetivo de tornar a cidade um polo financeiramente atrativo, de modo a elaborar algumas estratégias para que o local ganhe impulso, “é um processo dinâmico e interativo para determinação dos objetivos, estratégias e ações do município. É elaborado por meio de técnicas administrativas diferentes e complementares, envolvendo de forma ativa os diversos atores sociais do espaço trabalhado” (REZENDE e ULTRAMARI, 2006, p.265).

Forçadas a rever seu papel no cenário mundial, as cidades tiveram que se adaptar as novas dinâmicas econômicas e transformar seu cenário urbano na intenção de sobreviverem as adversidades da globalização. Lopes (1998,p.23) interpreta que a globalização deve ser entendida “como uma consequência do processo evolutivo iniciado com a revolução industrial, que gerou uma nova dinâmica de acumulação de riquezas e de evolução tecnológica e cultural, com profundas modificações na evolução da organização social da humanidade”. Portanto, essa dinâmica desencadeou a necessidade de se pensar numa cidade intencional, planejar o futuro do local e evitar maiores contratempos. Assim, o município deve trabalhar seus pontos fortes e procurar reforçar seus pontos fracos.

Extraído de teorias administrativas, o planejamento Estratégico era comumente aplicado às empresas como um processo extremamente importante, o qual estabelece direcionamentos de planos de ação que levarão essa empresa a adquirir algumas vantagens competitivas (CHIAVENATO e SAPIRO, 2003). A teoria, ao ser exportada para o universo do Planejamento Urbano, trata a cidade como uma empresa, na qual o prefeito é o seu

principal administrador e gerente. Esse tratamento destinado ao município gera certas controvérsias. Godinho (2010) salienta que as ideias neoliberais são transferidas para o universo urbano, o qual é transformado a favor do acúmulo de riquezas. O espaço se torna um obstáculo, quando a questão é a circulação do capital (HARVEY, 2006).

Bezzon (2008) articula algumas medidas que devem ser adotadas pelos municípios que intencionam melhorar algumas de suas estruturas. As principais medidas para a reestruturação desse espaço urbano estariam em: necessidade de mobilidade, parques tecnológicos, centros comerciais de consumo, condomínios fechados, redes de hotéis, equipamentos para o turismo de negócios, visão ambientalista de sustentabilidade, incorporação dos processos informacionais, entre outros. Além disso, é importante observar que o um Planejamento Estratégico municipal bem sucedido precisa estar acompanhado de ideias profícuas que envolvam o *city marketing*. De qualquer forma, “a imagem de um município é chamariz inicial que atrai o capital e as pessoas mais do que uma razão para mantê-los naquele espaço” (HARVEY,1994,p.7).

Não basta apenas pensar o município acerca de estratégias econômicas, mas sim pensar em estruturar o urbano de forma a garantir a qualidade do local. Isso envolve um trabalho árduo, que não depende apenas do Planejamento Estratégico, porém este documento pode estabelecer algumas diretrizes a serem trabalhadas com urgência. (Merhi Daychouna (2007, p.07)) explica que a análise de SWOT “é uma ferramenta utilizada para fazer Análises de Cenários (ou Análises de Ambiente), sendo usada como base para gestão e Planejamento Estratégico de uma organização”.

Assim, amparadas por 4 palavras originadas da língua inglesa, a sigla SWOT tenta verificar 4 fatores importantes de uma organização: *strengths* (pontos fortes); *weaknesses* (pontos fracos); *opportunities* (oportunidades); e *threats* (ameaças). Por ser aplicável a qualquer organização, o que não envolve apenas uma empresa ou corporação, mas também um município, a análise de SWOT foi criada para que se pudessem estabelecer metas a serem cumpridas a longo prazo ao analisarmos as vantagens e desvantagens internas da organização em relação ao concorrente, os aspectos positivos e o potencial de crescimento desta organização, os aspectos negativos e o potencial de comprometer as vantagens competitivas do local, entre outros.

Uma análise de cenários deve ser previamente executada na intenção de diagnosticar os problemas e potenciais das organizações e se divide em Ambiente Interno (Forças e Fraquezas) e Ambiente Externo (Oportunidades e Ameaças). Os fatores

estruturais se configuram em questões de alta previsibilidade. O ambiente externo representa um setor que está fora do controle da organização e deve ser frequentemente monitorado e seu grau de probabilidade estudado, para que se possa saber se um determinado evento tem reais chances de ocorrer.

A cidade de Caraguatatuba, por exemplo, apresentou seu estudo-diagnóstico denominado de Caraguá 2030, que desenvolveu um Plano Integrado para o desenvolvimento da cidade. Elaborado pela CECOMPI (Centro para a Competitividade e Inovação do Cone Leste Paulista), o projeto tem como objetivo principal trabalhar a implantação de mecanismos que estabeleçam uma condição de desenvolvimento sustentável e com alta qualidade de vida em face de um cenário econômico local em mudança. De acordo com o que fora divulgado no site da própria prefeitura municipal, o projeto envolvendo a CECOMPI pretende implantar o Centro de Empreendedorismo e Inovação (CEIC), que objetiva:

[...] promover o fomento de novos empreendedores, por meio de um suporte técnico, físico e logístico para os interessados em ingressar nas atividades empresariais no município, sendo apresentado ao Governo Municipal um novo plano de trabalho com seus respectivos cronogramas e orçamentos para cada projeto desenvolvido. (no site)

O projeto também divulga suas diretrizes estratégicas que envolvem infraestruturas como o uso de tecnologia da informação e comunicação, a implantação de novos negócios, o *core competence* (que são as competências principais de uma empresa, no caso a própria cidade), o projeto estruturante e qualificação da mão de obra local. Os projetos estruturantes estão relacionados com ações de alta previsibilidade e alto impacto e envolvem medidas que dependem das 3 instâncias governamentais (Municipal, Estadual e Federal), em conjunto com a ação da própria Petrobras. Fatores envolvendo governança (e a participação Municipal e Estadual); fortalecimento do setor público (e a participação Municipal, Estadual e Petrobras); e ações sociais e econômicas (e a participação Municipal, Estadual e Federal), estão inseridas na esfera do programa a ser trabalhado. A Tabela 3 ilustra esses fatores:

Tabela 3. Planejamento estratégico a partir da formulação estruturada de cenários.

FATORES ESTRUTURAIS COM ALTA PREVISIBILIDADE E ALTO IMPACTO	FATORES ESTRUTURAIS COM ALTA IMPREVISIBILIDADE E ALTO IMPACTO
FORTALECIMENTO DO SETOR PÚBLICO	PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE
GOVERNANÇA PÚBLICA	QUALIDADE DE VIDA / IDH / JUSTIÇA SOCIAL
SERVIÇOS PÚBLICOS	DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL
INFRAESTRUTURA BÁSICA E COMUNICAÇÃO	VALORIZAÇÃO DA CIDADE / BENEFÍCIOS SOCIAIS
SISTEMA MUNICIPAL DE INFORMAÇÃO	GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA
EDUCAÇÃO	COOPERAÇÃO DOS AGENTES ECONÔMICOS
ACESSO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO	PÓLOS ECONÔMICOS / CLUSTERS
CIRCULAÇÃO E TRANSPORTE / MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE	DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO, INOVAÇÃO E PESQUISA.
INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE	AÇÕES DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
TURISMO CULTURAL / LAZER E DE EVENTOS	AÇÕES DA PETROBRÁS
INDUÇÃO DE AÇÕES ECONÔMICAS	

Fonte: Prefeitura Municipal de Caraguatatuba sobre o Projeto Caraguá 2030.

Sobre a governança, o projeto especifica que os itens a serem aperfeiçoados são os marcos legais municipais (Plano Diretor, leis de Zoneamento, uso e ocupação do solo); programas de Atração de Investimentos e sistemas de regulação para sua aplicação articulados com marcos legais regionais, estaduais e federais; sistema integrado de planejamento local, suportado por Plano de Desenvolvimento Integrado; sistemas integrados de gestão pública suportados por Sistemas de TI; e sistema integrado de gestão de projetos e obras articulado com sistema de regulamentação e fiscalização do uso do solo e meio ambiente. Todos, com exceção dos programas de atração de investimentos e sistemas de gestão pública suportados por Sistemas de TI, já tiveram início em 2012, os demais estão sendo estruturados para acompanhamento a partir de 2013.

Kotler apud Almeida (2004) comenta que as cidades interessadas em captar o setor de indústria e comércio devem atentar para as seguintes sugestões de modo a fortalecer sua base econômica: manter os negócios atuais (pelo menos os desejáveis), projetar infraestruturas e serviços para ajudar os negócios atuais a crescerem, facilitar aos empreendedores o início de um negócio, atrair agressivamente empresas ou filiais. Caraguatatuba aposta inclusive em isenções fiscais para o comércio e as empresas que

tenham interesse em se estabelecer no local. Além disso, toda uma estrutura de zoneamento está montada de modo a facilitar a logística dessas empresas e das indústrias que ali devem se instalar, além da duplicação da rodovia dos Tamoios e a ampliação do porto de São Sebastião.

Para Castells e Borja apud Bezzon (2008):

“[...] a estratégia governamental para as cidades deve ser competitividade, produtividade e tecnologia, explorar o potencial local na formação de polos de desenvolvimento. Estruturação local/regional como meio de competir na escala global na nova lógica do espaço de fluxos”. (p.40)

A missão do Planejamento Estratégico do município também conta com as incertezas externas, as quais a cidade não pode contar integralmente. Essas incertezas seriam a priori as ações do governo do Estado de São Paulo, como a duplicação da rodovia dos Tamoios e a expansão e remodelação do porto de São Sebastião; e as ações da Petrobrás, que estão definidas em atividades *on shore* como o porto e o TEBAR (Terminal Marítimo Almirante Barroso), o polo de gás como a UTGCA (Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba) e rede de dutos, além das atividades *on shore* decorrentes da exploração de petróleo e gás *off shore* como base industrial e apoio logístico. Esse “otimismo cauteloso”, mencionado no Caraguá 2030, seria justamente o cenário que se espera transformar, mas que não depende apenas das ações do município. Assim, esse Cenário Econômico Sustentável a partir de um polo econômico dominante e com moderado crescimento do IDH que se pretende criar, depende entre outros fatores de um conjunto de critérios como:

- Plano Diretor e marcos legais claros;
- Serviços Públicos Satisfatórios;
- Urbanização Ordenada e Adensada;
- Meio Ambiente Preservado, porém sob moderado stress;
- Incremento Moderado das Atividades Econômicas locais;
- Desenvolvimento de Polo Logístico para o porto com retro porto, serviços de suporte logístico, base da ponte aérea para a zona off shore.

Das ações para o fortalecimento do setor público foram citados os Programas e Ações associados ao seu fortalecimento e Governança Pública; ação articulada e integrada

com Governo Estadual para promoção do desenvolvimento econômico da microrregião; processos de cooperação com agentes estaduais, em especial Secretarias do Governo Estadual e agentes regionais para promoção da prestação de serviços de saúde e educação; processo de cooperação com Petrobrás para acesso aos planejamentos relacionados ao Litoral Norte do Estado de São Paulo; Processo de cooperação com a Petrobrás para apoio à indução de atividades econômicas; e gestão integrada do Sistema de Transporte Público local.

Harvey (1994) expõe que o fato das gestões urbanas terem sido “forçadas” a repensarem em suas cidades como empresas, resultou na chamada “cidade empresarial”, que tem como meta estipular uma estratégia de crescimento com potencial a fim de funcionar com recursos, condições e usuários potenciais de um local específico. Contudo, é importante que se tenha cautela, afinal a tentativa de se “criar” um município rentável pode torná-lo um lugar desagradável ao invés de atrativo. Portanto, é importante ressaltar que as qualidades de um lugar se tornaram fatores de extrema importância, o qual definirá o diferencial que o lugar tem e justificará sua tendência aos investimentos externos. O Planejamento Estratégico do Município de Caraguatatuba pontua o trabalho para a melhoria de algumas infraestruturas, porém suas ações, como já mencionadas anteriormente, não dependem apenas dos órgãos municipais, como também estaduais, federais, além da Petrobrás.

Argumentos que envolvem essa “mudança de perfil” (turístico para empresarial) do município mantêm que a “imagem intencional deve ser o espelho da identidade do território” (GAIO e GOUVEIA, 2007, p.4). Porém, é o município que se transforma em favor da iniciativa privada, enquanto que a iniciativa privada, beneficiada pelo incentivo fiscal é que deveria respeitar os limites do local e ainda retornar os benefícios recebidos através de programas que desenvolvessem a responsabilidade social com maior afincio.

3. MÉTODO

Para desenvolver este trabalho foi escolhido um método com base na pesquisa histórica, mais precisamente pautado na História do Tempo Presente (HDP). A HDP começa a ser utilizada no final da década de 1970, quando a metodologia utilizada para a pesquisa de fatos históricos começa a ser contestada e novos modelos historiográficos são propostos.

Nascida da iniciativa de um grupo de historiadores que marcou a terceira geração dos *Annales*, o estudo do presente para os historiadores passa a ser então uma “germinação de um pressuposto metodológico maior: a História não é somente o estudo do passado, ela também pode ser com um menor recuo e métodos particulares, o estudo do presente” (CHAUVEAU e TÉTARD, 1999,p.15).

A Nova História, que proporcionou o estudo da HDP não é simples de ser definida, na verdade ela possui uma série de possibilidades que não permite uma explicação sucinta do que venha a ser esse novo pensar da História. No entanto, o conflito entre o “velho” e o “novo” modo de se pesquisar a História fez com que o estudo do contemporâneo demorasse cerca de vinte anos para conquistar o respeito dos intelectuais da área. Burke (1992) discute alguns pontos que diferenciam a Nova História da História Positivista. O primeiro ponto parte da questão do tema a ser pesquisado. Na Positivista costumava-se abordar o político, principalmente com base em grandes fatos e sujeitos de importância, a história vista “de cima”. A Nova História já quebra esse paradigma e aborda qualquer tema, tudo pode ser História, e trata também da história vista “de baixo”, ou seja, das camadas populares.

Essa abrangência de temas foi um dos pontos polêmicos. O fato de se estudar questões que vão de temas mais comuns como a infância e a morte, a outros mais inusitados como o clima e o silêncio, fizeram dos representantes da “*Nouvelle Histoire*” alvo de críticas pesadas. Contudo, a essência da Nova História está em sua base conceitual de que “a realidade é social ou culturalmente constituída” (BURKE, 1992, p.11).

Outro dado importante são as fontes. Na Positivista as fontes consideradas eram os documentos oficiais. Documentos oficiais são importantes, mas representam, muitas vezes, apenas um lado da história. A Nova História fez de documentos não oficiais como narrativas, depoimentos, cartas, fotos, jornais algumas de suas fontes mais utilizadas. Uma simples carta, não oficial, já poderia se tornar num “ponto de partida” para o entendimento de um fato Histórico importante. Essa estratégia, conhecida pelos historiadores novos como a micro história, contribuiu para o sucesso de obras como *O Queijo* e *os Vermes* de Carlo

Ginzburg.

Assim, a HDP foi mais uma criação da Nova História na tentativa bem sucedida de pesquisar o contemporâneo, contudo, o historiador do tempo presente deve estar atento para “abstrair-se o mais completamente possível das interferências da ideologia e da subjetividade, estudando-as e procurando apreender verdadeiramente seu objeto além de uma acepção puramente histórica” (CHAUVEAU e TÉTART, 1999, p.37).

Conhecida também como História Imediata ou História Próxima, a HDP se tornou polêmica, afinal a pesquisa do Imediato é algo que geralmente se atribui ao profissional do jornalismo e recebe críticas por ser carregado de subjetividade. Apesar desses fatores negativos, a HDP é válida e contribui para a pesquisa histórica pela relação entre o historiador e o seu objeto de pesquisa porque “antes de ser analista, o historiador é homem cidadão, ator ou espectador, e há alguns anos, tanto em seus escritos como em seus cursos, ele reivindica e reconhece cada vez mais seu próprio pertencimento à História” (CHAUVEAU e TÉTART, 1999, p.28), o que lhe dá a liberdade de poder escrever sobre um determinado fato o qual vivenciou recentemente.

Com relação à pesquisa que se realiza com base na HDP, pode-se dizer que:

[...] trata-se de uma proposta que sendo plenamente historiográfica só pode, no entanto, trabalhar no limite da disciplina, com uma necessária inclinação à interdisciplinaridade, com métodos que devem ser necessariamente novos e na ausência de alguns determinantes básicos da visão histórica vigente como é a da determinação cronológica (ARÓSTEGUI, 2006, p. 241)

Chauveau e Téstard (1999, p.36) também expõem que “a epistemologia da História do Presente consiste, portanto em interrogar a história a fim de propor novos dados que aumentarão sua capacidade de explicação e de sugestão”. Portanto, o trabalho de pesquisa fez uso de técnicas específicas para que o estudo do objeto de pesquisa, que se encontra nos parâmetros da HDP, fosse devidamente interpretado.

Aróstegui (2006, p.516) menciona que as técnicas são “o elemento chave na construção dos dados”, por conseguinte, foi escolhida para este trabalho uma abordagem qualitativa de nível descritivo, utilizando-se de observação documental e pesquisa oral. Entende-se por abordagem qualitativa: “as técnicas que trabalham com dados não expressos de forma numérica, quer dizer, com conceitos agrupáveis em classes, mas não suscetíveis de adquirir valores mensuráveis numericamente” (ARÓSTEGUI, 2006, p.517).

Com relação às fontes utilizadas para a pesquisa, estas foram as de natureza direta e indireta, (que na historiografia tradicional era o que se aproximava de primária e secundária), ou seja, são fontes que de um modo geral correspondem a “um escrito ou relato de alguma testemunha presencial de um fato, de um protagonista, de uma documentação” e “uma fonte mediada ou mediatizada, uma informação baseada por sua vez, em outras informações não testemunhais” respectivamente (ARÓSTEGUI, 2006, p.495).

Das fontes diretas, foram utilizados depoimentos orais de quatro secretários municipais da prefeitura de Caraguatatuba a respeito do Plano Diretor. Para a elaboração das entrevistas, fez-se uso da técnica da História Oral (HO), que representa uma ferramenta de excelência para a pesquisa da HDP, por:

[...] suas abordagens, que dão preferência por uma “história vista de baixo”[...], atenta as maneira de ver e de sentir, e que às estruturas “objetivas” e às determinações coletivas prefere as visões subjetivas e os percursos individuais, numa perspectiva decididamente “micro histórica”.(FERREIRA e AMADO,2000,p.04)

A técnica da HO também é muito utilizada principalmente quando o estudo trata de ouvir os dominados, os excluídos, porém este estudo em específico entrevistou representantes do governo municipal, não das camadas populares. Longe de tentar reproduzir os primórdios positivistas da HO, a qual privilegiava a fala dos sujeitos dominadores e poderosos, a pesquisa escolheu estes atores sociais, e não as camadas populares, por serem eles os envolvidos se não com a elaboração do Plano, com o processo de execução do mesmo.

O interessante para este trabalho é justamente analisar o processo político do Plano, considerando assim, aqueles que o elaboraram para que seja observada, através de seus depoimentos a real intenção desse grupo para com o futuro desenvolvimento do município. Todavia, entende-se por HO:

...a história oral é um método de pesquisa (histórica, antropológica, sociológica etc.) que privilegia a realização de entrevistas com pessoas que participaram de, ou testemunharam, acontecimentos, conjunturas, visões de mundo, como forma de se aproximar do objeto de estudo. Como consequência, o método da história oral produz fontes de consulta (as entrevistas) para outros estudos, podendo ser reunidas em um acervo aberto a pesquisadores. Trata-se de estudar acontecimentos históricos, instituições, grupos sociais, categorias profissionais, movimentos, etc. à luz de depoimentos de pessoas que deles participaram ou os testemunharam. (ALBERTI, 2004, p.18)

Assim, fica estabelecido um número mínimo de quatro e máximo de nove entrevistados para que a pesquisa obtenha um número satisfatório de argumentos para o desenvolvimento de uma discussão. As entrevistas também deverão ser temáticas, ou seja, para “o caso de temas que tem estatuto relativamente definido na trajetória de vida dos depoentes, como, por exemplo, um período determinado cronologicamente, uma função desempenhada, ou o envolvimento e a experiência em acontecimentos ou conjunturas específicos” (ALBERTI, 2005, p.38).

Com característica não estruturada, a entrevista possibilita o entrevistado a se expressar livremente sobre o assunto. Assim, “de um lado, a testemunha ou ator, mostra simplesmente seu ponto de vista, um ponto de vista parcial no sentido ótico do termo, se não parcial no sentido ideológico. O historiador está lá para tentar compreender o que há de representativo ou não no depoimento” (FRANK, 1999, p.116). Finalmente, a fala de todos os entrevistados será devidamente gravada, e transcrita na íntegra ao término de cada entrevista, a qual se transformará em mais uma fonte documental a ser utilizada neste trabalho de pesquisa.

Da observação documental foram utilizados documentos oriundos de arquivos, imprensa, publicações oficiais e textos bibliográficos. Foi pesquisado o arquivo público do município de Caraguatatuba, jornais da microrregião do Litoral Norte como o Imprensa Livre, Expressão Caiçara e da região do Vale do Paraíba como o jornal O Vale. Das publicações oficiais utilizaram-se as atas das reuniões de formulação do Plano Diretor, o próprio Plano Diretor de Caraguatatuba, os Relatórios e Estudos de Impacto Ambiental do Gasoduto instalado no município, a lei de zoneamento municipal, entre outras.

Também se utilizou dados advindos de bases fidedignas como SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados), IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) FIRJAN (Federação das indústrias do Estado do Rio de Janeiro), entre outras, que serviram de para contestar alguns dos problemas apresentados. Os textos bibliográficos foram pesquisados seguindo o critério da interdisciplinaridade, um dos requisitos principais para a elaboração de uma boa pesquisa dentro da HDP e extremamente importante para que o problema apresentado neste trabalho pudesse ser estudado a fundo.

4. FUNDAMENTO DA URBANIZAÇÃO DE CARAGUATATUBA

4.1. URBANIZAÇÃO E ALGUMAS DISCUSSÕES

Há muito a ocupação do espaço pelo homem, principalmente nas zonas urbanas, tem tomado grandes proporções a ponto de acarretar problemas não só para o seu próprio bem estar, como também para o meio ambiente e infraestrutura local. Tais proporções representam uma característica típica da maioria das cidades da América Latina. Segundo Barros (2004) o principal problema do crescimento urbano destas cidades não é mais o crescimento populacional ou os altos índices de migração, mas sim o modelo de crescimento espacial desordenado e seu processo de formação dinâmico, o qual consequentemente acarreta o fenômeno da periferização.

Panizza (2004) também argumenta sobre o aumento do fluxo migratório na região e comprova que este aumento populacional está relacionado com “as ligações rodoviárias com o Planalto, os investimentos efetuados no setor imobiliário, as atividades do Porto de São Sebastião e a construção do TEBAR (Terminal Marítimo Almirante Barroso)” (p.17). A mesma autora ainda destaca que esse movimento migratório não foi todo absorvido pelo mercado de trabalho na época, constituindo o “segmento marginal” que ocupa as áreas impróprias nas encostas da Serra do Mar e o mercado informal. Esse contingente populacional em crescimento vai ser percebido com maior destaque em 1980. A tabela 4 abaixo apresenta a evolução da população urbana do município de 1940 a 1980:

Tabela 4. Total de habitantes do município entre 1940 e 1980

Ano	População total
1940	4.666
1950	5.429
1960	9.819
1970	15.073
1980	33.802

Fonte: IPEA, 2011

Pode-se notar que de 1960 para 1970, o número de habitantes do município aumentou cerca de 65%. Ao dividir essa população total em urbana e rural, percebe-se outro detalhe importante: é neste mesmo período que o município sofre a transição de cidade rural, para cidade estritamente urbana. Vejamos na tabela 5 abaixo:

Tabela 5. População urbana, rural e total em número de habitantes (1940 a 1980).

Ano	Urbana	Rural	Total
1940	1.816	2.850	4.666
1950	1.724	3.705	5.429
1960	4.655	5.164	9.819
1970	13.121	1.942	15.063
1980	33.215	587	33.802

Fonte: IPEA, 2011.

Em 1960, a população total estava dividida entre área urbana e rural. Já em 1970 esses números se alteram com grande intensidade e nota-se que a população rural representa cerca de 12% da população total, enquanto que a população urbana já representava cerca de 87%. Tal intensidade de transformações fica ainda mais evidente na década de 1980, quando a população urbana já representava 98% da população total.

Deste período em diante a cidade manteve a média de 95% de população urbana, e esse acréscimo repercutiu em algumas consequências com relação às questões sócio espaciais como ocupação de áreas de risco, loteamentos irregulares, a não eficácia de aparelhos urbanos como transporte, saneamento básico e atendimento à saúde, degradação ambiental, educação, segregação, entre outros.

O aumento populacional em grande intensidade após a década de 1980 desperta a atenção para o momento atual da região. A estimativa de crescimento dessa população por conta das oportunidades no setor deve ser alta. Com um contingente populacional de cerca de 100.000 habitantes, o município já pode ser considerado uma cidade média, o que demanda maiores cuidados e planejamento. A tabela 6 a seguir exhibe o número da população entre 1980 e 2010:

Tabela 6. População urbana, rural e total de Caraguatatuba (1980 a 2010):

Ano	Urbana	Rural	Total
1980	33.215	587	33.802
1991	52.729	99	52.828
1996	63.627	3.771	67.398
2000	75.251	3.670	78.921
2007	85.105	3.710	88.815
2010	96.673	4.167	100.840

Fonte: IPEA, 2011

Ao analisarmos a área total do município, veremos que este de acordo com o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) tem a proporção de 485,95 Km². Essa área envolve não só o perímetro urbano e rural, como também parte do Parque Estadual da Serra do Mar. Considerando que o Parque, por ser uma reserva de preservação permanente não pode ser ocupado, a área realmente habitada do município seria então bem menor do que o tamanho total considerado pelo IBGE. Assim, esses 485,95 Km² de área territorial, seriam na verdade, cerca de 36,786 Km² de área estritamente urbana. Para este capítulo foi considerado então a área e população estritamente urbana do município, visto que esta parte da população tem representado desde a década de 1970 uma média de 95% da população total.

Apesar de os índices mostrarem um forte aumento no número de habitantes e intensa urbanização, a expansão da malha estritamente urbana parece não ter mudado tanto desde 1970. No mapa a seguir podemos analisar essa expansão com base numa imagem do satélite Landsat-1 de 11/07/1973 e Landsat-5 de 02/09/2010. Primeiramente, estas imagens foram adquiridas na base de dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (<http://www.dgi.inpe.br/CDSR/>), a seguir o processamento utilizado considerou uma classificação supervisionada em ambas as imagens, na qual foram separadas duas classes temáticas: urbano e não urbano. Foi considerada a imagem do ano de 1973, especificamente, por ser esta uma das primeiras imagens de satélite da região e, portanto uma das mais antigas para a análise comparativa.

Na figura 3 (a) destaca-se a área do município referente ao ano de 1973 cujo tamanho total era de 483,95Km², e a área estritamente urbana, destacada logo abaixo em

laranja, cuja área seria de 12,352km². Na figura 3 (b) destaca-se a área do município que atualmente é de 485,95Km² e logo abaixo em laranja a área estritamente urbana do mesmo que compreenderia o valor de 36,786km².

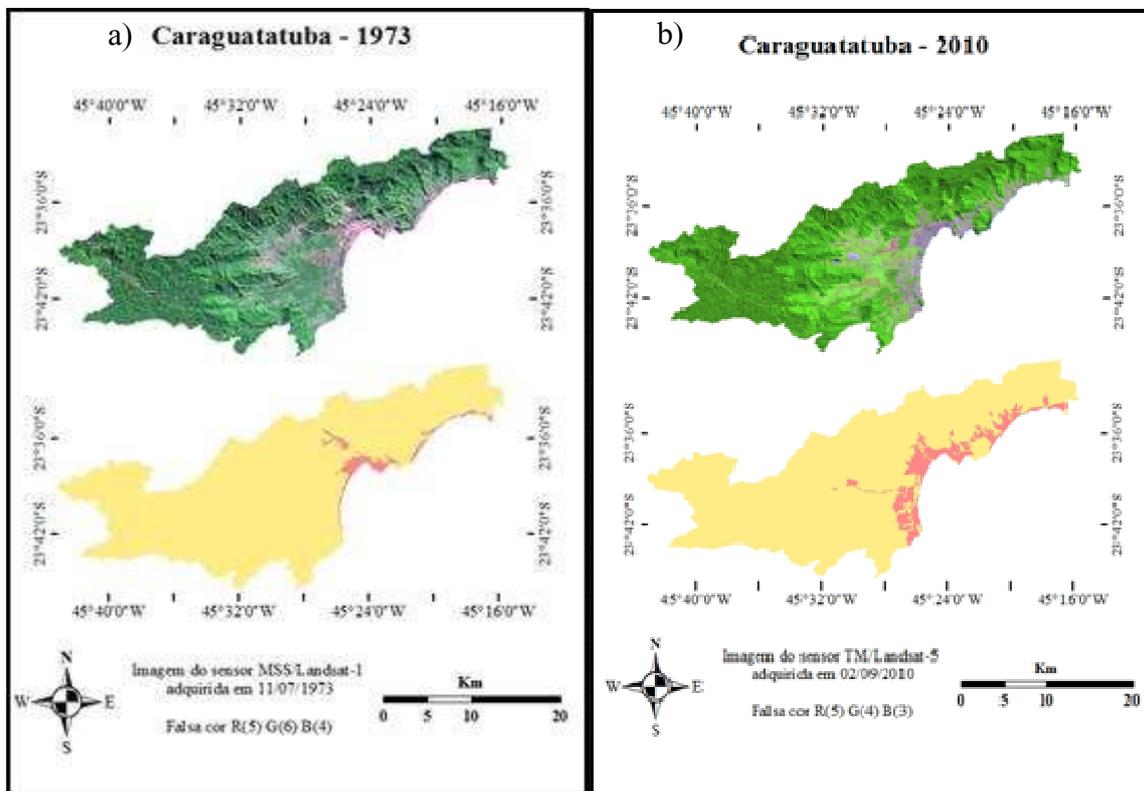


Figura 3. Mancha urbana do município de Caraguatatuba em: (a) 1973 e (b) 2010.

Fonte: INPE, 2011.

Observa-se que nos mapas amarelos, onde as áreas estritamente urbanas são destacadas em laranja, que o espaço físico é bem menor do que a área total do município, que seria toda a extensão em amarelo. A principal preocupação está em relação à população urbana que ocupa essa área e tem representado a grande maioria. Ao analisarmos essas condições a partir do cálculo da densidade demográfica, no qual o número de habitantes total é dividido pela área total do município, então teremos o número de habitantes por Km² do município. Assim, nos anos de 1970 e 2010, a população do município por Km² seria das seguintes proporções, como apresenta a Tabela 7:

Tabela 7. População do município por Km².

Densidade Demográfica 1970	Densidade Demográfica 2010
15.073hab/483,95Km ² 31,01hab/km ²	100.840hab/485,95Km ² 207,94 hab/km ²
Densidade Estritamente Urbana 1970	Densidade Estritamente Urbana 2010
13.121hab/12,352km ² 1.062,25hab/km ²	96.673hab/36,786km ² 2.627,983hab/km ²

Portanto, percebe-se que a área estritamente urbana onde se encontra a maioria da população está vivenciando um processo de “inchaço”, que pode se agravar ainda mais com o processo de verticalização que o município tem experimentado.

A cidade já apresenta sérias consequências sofridas pelo movimento de urbanização turística que se assolou a região depois da década de 1950. A primeira delas foi à questão da ocupação de áreas irregulares, muitas delas na encosta da serra do mar, onde se encontra hoje o Parque Estadual. Após a deliberação da lei para conservação dessas áreas, transformando-as em áreas de preservação permanente em 2000, muitas famílias foram removidas, mas ainda existe um grande número de pessoas em áreas irregulares no município.

Na revisão do Plano Diretor 2011, alguns bairros, principalmente os que se formaram entre 1970 e 1990 com o aumento do fluxo migratório aparecem destacados como Zonas Especiais de Interesse Social, já discutido no primeiro capítulo. De fato, essas regiões mais periféricas compostas por bairros como: Olaria, Tinga, Barranco Alto, Travessão, Jaraguá e Perequê Mirim são exemplos de áreas cujas principais características estão contidas na descrição de Barros (2004, p.41):

Em relação a serviços urbanos, as ocupações periféricas espontâneas são caracterizadas por uma ausência de serviços e serviços públicos adequados. Alguns dos problemas mais comuns são: abastecimento de água inseguro e inadequado, sistema de despejo de esgoto e lixo inadequados, ausência de serviços de saúde e educação, serviços de transporte e rodovias pobres, ausência de recreação. (tradução do autor).

Sem condições financeiras para ocupar melhores bairros, a população de baixa renda se instala em lugares mais inóspitos. Barros (2004) em estudo sobre o processo de urbanização na América Latina afirma que esses grupos ocupam terras que não são populares entre os outros grupos, mesmo porque sua má localização ou característica física

o fazem inadequado ao uso urbano, além disso, a autora ainda ressalva que uma área ocupada por pessoas de baixa renda será uma área mais barata e desvalorizada.

As quatro cidades do Litoral Norte de São Paulo (Caraguatatuba, Ubatuba, Ilhabela e São Sebastião), apesar de terem vivenciado experiências ocupacionais semelhantes, apresentam algumas particularidades no decorrer de seu processo urbano que explicam o desencadear de alguns problemas. A cidade de São Sebastião, por exemplo, foi marcada pela instalação do TEBAR (Terminal Petrolífero Almirante Barroso) na década de 1960 e a abertura de estradas, que desencadeou um processo de imigração e, conseqüentemente, a ocupação irregular de áreas nas encostas dos morros, as quais desenvolvem problemas de infraestrutura para o governo municipal até os dias atuais. Ilhabela, cidade vizinha a São Sebastião, foi mais afetada pela agressão do mercado imobiliário decorrente da atividade turística, facilitada pelo acesso que as rodovias e a travessia do continente para a ilha proporcionaram. Ubatuba, como as demais, também foi vítima das conseqüências do turismo, assim como Caraguatatuba, cujo processo de urbanização foi discutido num capítulo a parte.

De um modo geral, a ocupação irregular trouxe para a região problemas que ainda tentam ser solucionados por seus administradores:

Questões relativas ao esgotamento sanitário, resíduos sólidos, ocupação de encostas, enchentes, poluição, erosão e progradação costeira, redução dos estoques pesqueiros, entre outros são recorrentes e combatidos de forma desordenada pelo poder público (TEIXEIRA *et al*,2011,p.1).

A cidade cresce e rápido, o que acelera também surgimento e agravamento dos problemas discutidos. As atividades do setor da construção civil no município são um dos indicadores deste crescimento urbano em ascensão. Atualmente já é perceptível o aumento no setor e a paisagem urbana da cidade começa a ser tomada por edifícios. Outro termômetro de superaquecimento deste setor imobiliário é o preço do imóvel tanto para compra quanto para aluguel que se tornaram encarecidos em pouco tempo.

Alguns bairros estão mais valorizados e a tendência é a situação crescer de maneira progressiva devido ao zoneamento econômico empregado. Braga (2001) discute que “o zoneamento torna-se assim, um instrumento ambíguo, ora defendendo o interesse da coletividade, ora defendendo interesses destes ou daqueles grupos de consumidores ou produtores” (p.11). Abaixo, a figura 4 apresenta o mapa com a área de potencial para a expansão urbana no município.

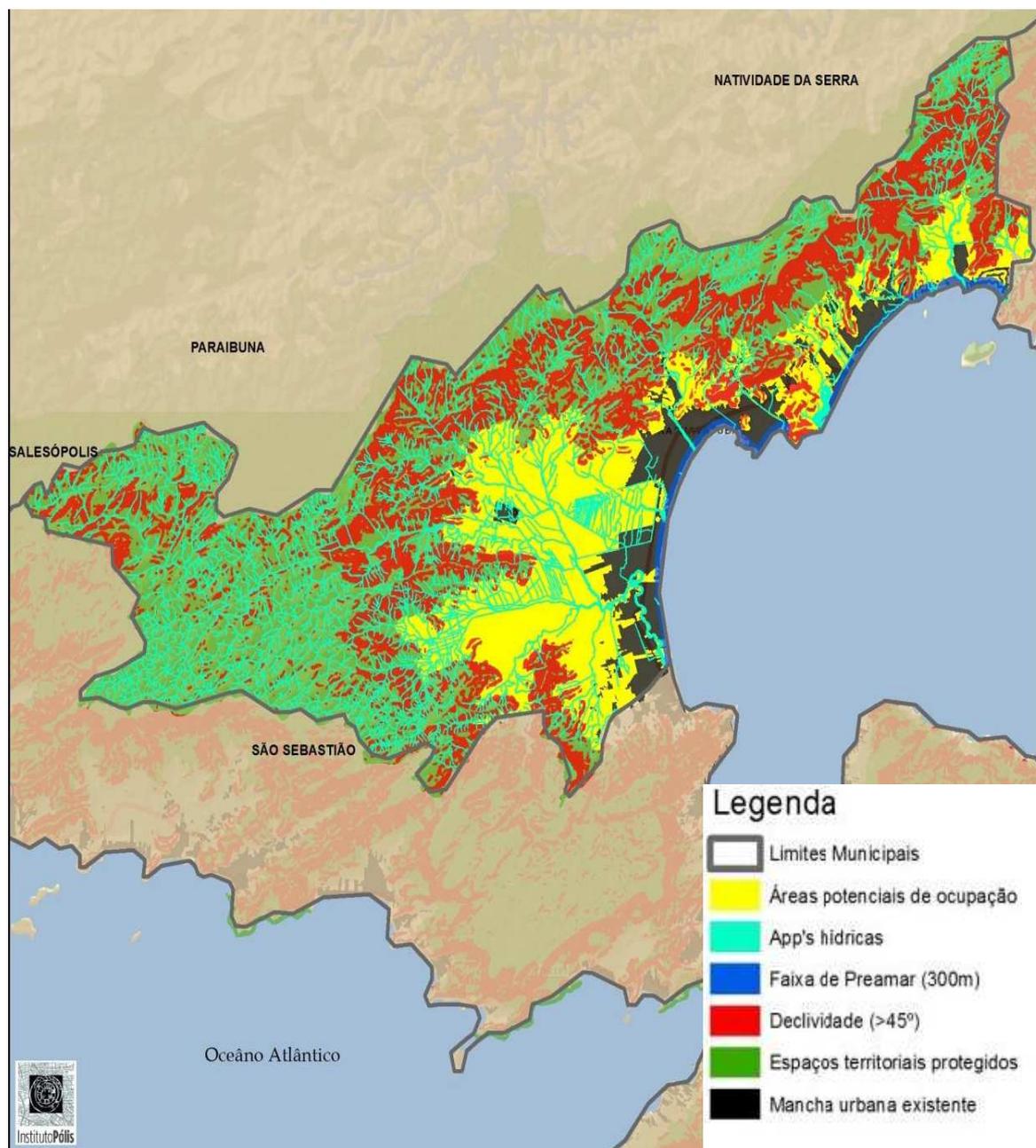


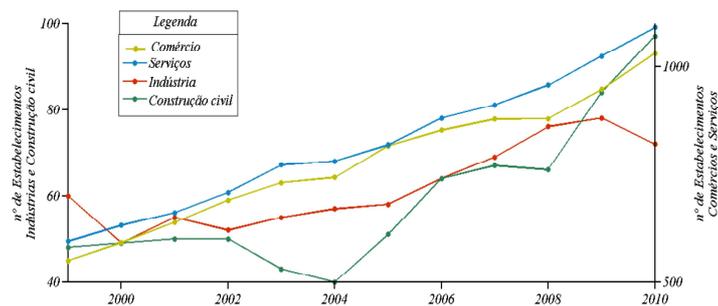
Figura 4. Mapa da área com potencial para expansão urbana em Caraguatatuba:

Fonte: Instituto Polis, 2012.

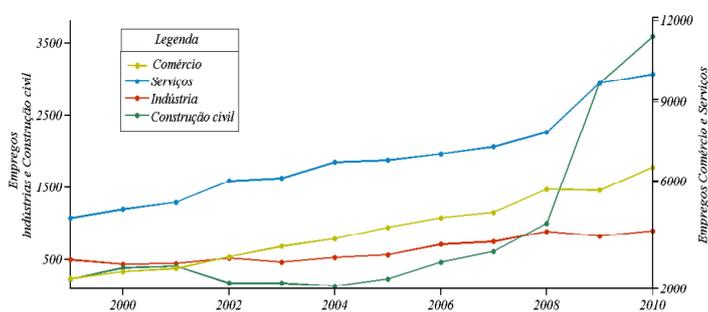
Para que se possa entender melhor este crescimento, são analisados os gráficos abaixo que representam os setores da construção civil, comércio, serviços e indústria com base em dados extraídos da Fundação Seade.

Os gráficos na figura 5 a seguir apresentam os setores em (a) número de estabelecimentos, (b) número de empregos e (c) rendimento salarial.

a)



b)



c)

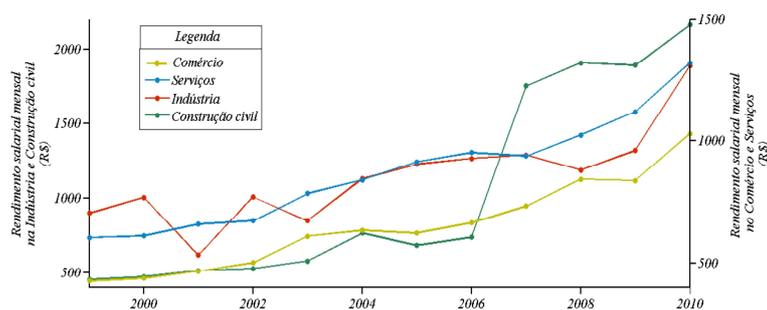


Figura 5. Setores da Construção Civil, Comércio, Indústria e Serviços em números de (a) estabelecimentos, (b) empregos e (c) rendimento salarial.

Fonte: Fundação SEADE (2011)

Esses gráficos confirmam assim o intenso crescimento urbano do município, além da constatação do superaquecimento deste setor. É importante ressaltar também que os municípios que sediam ou sofrem determinado impacto provocado por estruturas como a da exploração do gás natural recebem uma espécie de indenização, indenização, os chamados “royalties”. Com esses “royalties” o município pode trabalhar na infraestrutura local a fim de minimizar as possíveis consequências decorrentes da instalação do megaprojeto. De acordo com a divulgação da ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis), apenas no ano de 2011, o município de Caraguatatuba recebeu, em valor

total, um montante de R\$ 46.359.874,10, ou seja, o município tem recebido incentivo econômico.

Como esse dinheiro tem sido aproveitado pelo município não se pode avaliar com precisão, porém alguns números extraídos do Portal da Transparência da cidade indicam o total de despesas de alguns setores importantes no ano de 2011, como ilustra a figura 6.

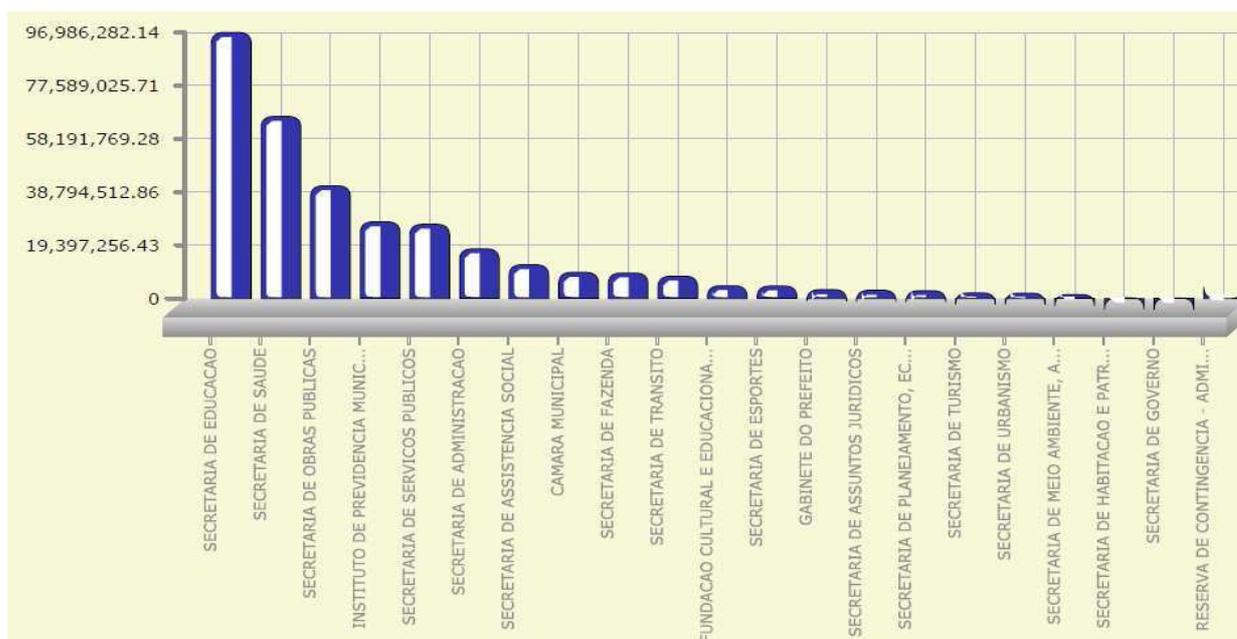


Figura 6. Gráfico Referente às Despesas Municipais por Secretaria.

Fonte: Prefeitura Municipal de Caraguatatuba. <<http://www.transparencia.caraguatatuba.sp.gov.br/>>

É nítido no gráfico o investimento do município em educação, saúde e obras públicas. De fato, esse investimento tem refletido bons índices de desenvolvimento e continuaram no decorrer do ano de 2012. De acordo com a FIRJAN (Federação das Indústrias do Rio de Janeiro), que acompanhou 5.564 cidades em três áreas (Emprego/Renda, Educação e Saúde), a cidade de Caraguatatuba obteve uma média geral de 0,8804 durante a edição de 2011, cujo ano base foram dados de 2009. O site da prefeitura municipal explica que as categorias avaliadas variam entre baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4001 a 0,6), moderado (de 0,6001 a 0,8) e alto desenvolvimento (0,8001 a 1). Nos índices apurados por área, Caraguatatuba ficou com 0,9464 em Educação, 0,8753 em Emprego/ Renda e 0,8196 em Saúde.

Somente no ano de 2009, o total de *royalties* recebidos pela cidade de Caraguatatuba foi de 14.604.340,06 (ANP, 2011) e o PIB per capita em reais correntes (IPEA, 2011) foi de R\$ 11.936,31, o que parece representar uma boa base para

investimentos e resultou não só no melhor índice obtido pelo município entre todas as cidades do Litoral Norte do estado de São Paulo, como também superou cidades desenvolvidas como São José dos Campos, no Vale do Paraíba. As demais cidades do Litoral também melhoraram no ranking desenvolvimento, e isto pode ser creditado à instalação da base de gás. Contudo, a mesma pesquisa, divulgada em 2012, porém com dados do ano de 2010, apresentou uma pequena queda no desempenho do quesito emprego/renda, que passou da categoria de pleno desenvolvimento para desenvolvimento moderado. A categoria ainda continua bem cotada, no entanto, a alteração merece destaque.

Contraditoriamente, a Fundação Seade exibe uma base de dados referente ao Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) de cada Município. Esse índice, cuja última mensuração foi realizada no ano de 2008, avalia critérios como Riqueza, Longevidade e Escolaridade e classifica Caraguatatuba como integrante do grupo 2, ou seja, cidades que apesar de terem uma riqueza elevada não exibem bons indicadores sociais. A metodologia do IPRS explica que no critério Riqueza do Município avaliado que “podem ser associados à capacidade do município de produzir novos esforços em prol do desenvolvimento local” (SEADE, 2010, p.6).

Deste modo conclui-se que pouco fez o município para a melhoria de suas infraestruturas e, portanto esse crescimento econômico parece estar distante do desenvolvimento que a cidade necessita. No gráfico abaixo da figura 7, o IPRS no quesito riqueza demonstra a evolução do município de 2000 a 2008, quando ocorreu a última pesquisa. A expectativa agora está em torno do índice referente ao ano de 2010, no qual a cidade poderá fazer um balanço de seu crescimento econômico em torno do gasoduto.

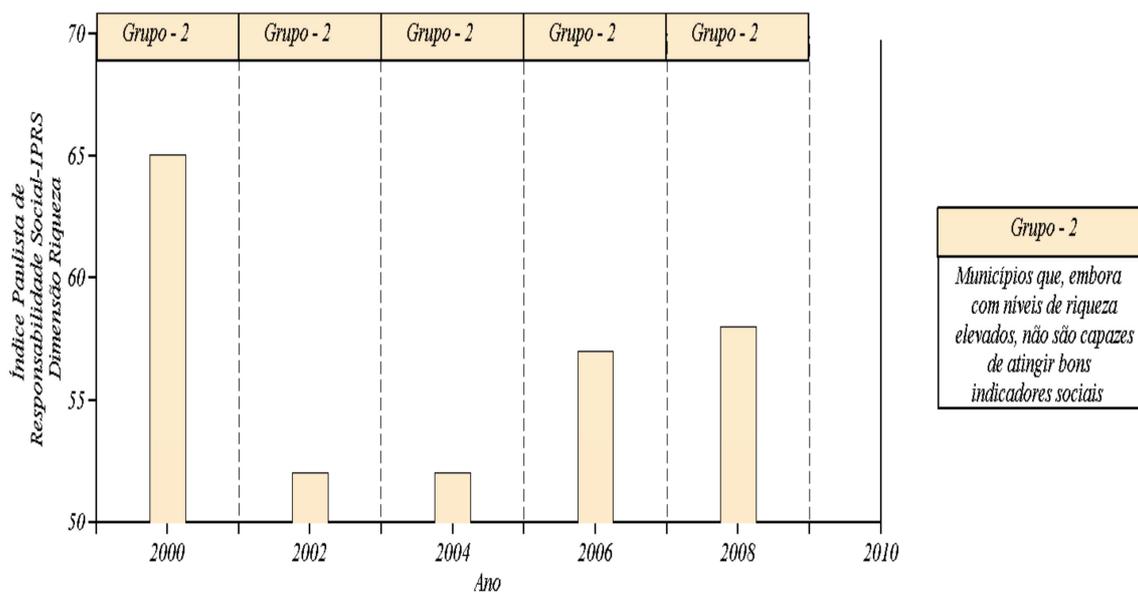


Figura 7. Gráfico do IPRS (Dimensão Riqueza) de Caraguatatuba de 2000 a 2008.

Fonte: Fundação SEADE (2011).

Assim, o que se pode esperar dos próximos anos é o agravamento de alguns fatores, visto que o município tem desempenhado a função de expandir sua área urbana e não de reavaliar.

Caraguatatuba também abriga um dos núcleos que compõem o Parque Estadual da Serra do Mar, a maior porção contínua preservada de Mata Atlântica do Brasil. A área total do parque é composta por cerca de 315 mil hectares entre o estado de São Paulo e Rio de Janeiro, e se estende por toda a faixa litorânea. O núcleo do parque em Caraguatatuba foi criado em 1977 e corresponde a uma área de 88.000 hectares, representando junto aos demais núcleos, um dos maiores remanescentes de Mata Atlântica existentes conhecido internacionalmente como “hotspots”. (Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2005).

O processo de conservação de áreas naturais no Estado de São Paulo começou no final do século XIX a partir da criação do Horto Botânico na Serra da Cantareira (BRITO,2000). Idealizado por alguns naturalistas como Orville Derby, Francisco de Paula Ramos de Azevedo e Albert Loëfgren, a ideia se propagou e evoluiu para a criação de parques e o tombamento dos mesmos. Brito (2000) ainda expõe que o processo para o tombamento da Serra do Mar foi aberto oficialmente pelo CONDEPHAAT (Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico) em 1982, mas que já na década de 1970 a movimentação para que este evento ocorresse já estavam em

andamento.

Victor apud Brito (2000) comenta que apesar de o Parque Estadual ter se tornado um núcleo de conservação em 1977, ele já havia sido incorporado ao Serviço Florestal em 1956. Isto ocorrera com vários parques incentivados pelo impulso de conscientização de políticos e homens públicos que tomou conta das décadas de 1950 e 1960 e favoreceu a conservação do meio ambiente. As informações obtidas do projeto Serra do Mar garantem que 373 espécies de aves, 111 de mamíferos, 114 de anfíbios e 46 de répteis já foram encontrados e catalogados no Parque como um todo. A importância deste BIOMA é de tamanha relevância devido a sua função para a sobrevivência de todo um ecossistema que já é reconhecido como Patrimônio:

“A importância do patrimônio biológico, cultural, histórico, arqueológico e paisagístico protegido pelo Parque é reconhecida também, no âmbito Estadual, com o Tombamento da Serra do Mar, por meio da Resolução nº 40 de 1985, do CONDEPHAAT – Secretaria da Cultura e, no âmbito internacional, em 1991, pela classificação como Zona Núcleo da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica instituída por meio de diploma conferido pela UNESCO.” (Projeto Serra do Mar-Secretaria do Meio Ambiente do estado de São Paulo, 2011).

É na condição de patrimônio que a discussão a cerca da extensão de Mata Atlântica localizada no município ganha maior evidência. A começar pelos remanescentes, que asseguram a fertilidade do solo, protegem as encostas das serras, regulam o fluxo dos mananciais e controlam o clima, o que ameniza os impactos causados por desastres naturais e fenômenos térmicos como deslizamentos e ilhas de calor. Além destes fatores, é indiscutível a imensa quantidade de espécies da fauna e da flora nativas que dependem deste ambiente para continuarem existindo, inclusive espécies ameaçadas de extinção, que é o caso de animais como mico-leão-dourado, bugio, tamanduá bandeira, arara azul pequena, muriqui, onça pintada, jaguatirica entre outros; e plantas como o pau-brasil, imbuia, jacarandá-da-bahia e palmito jussara. Na figura 8 abaixo é possível visualizar a cobertura de remanescente de Mata Atlântica do estado de São Paulo.

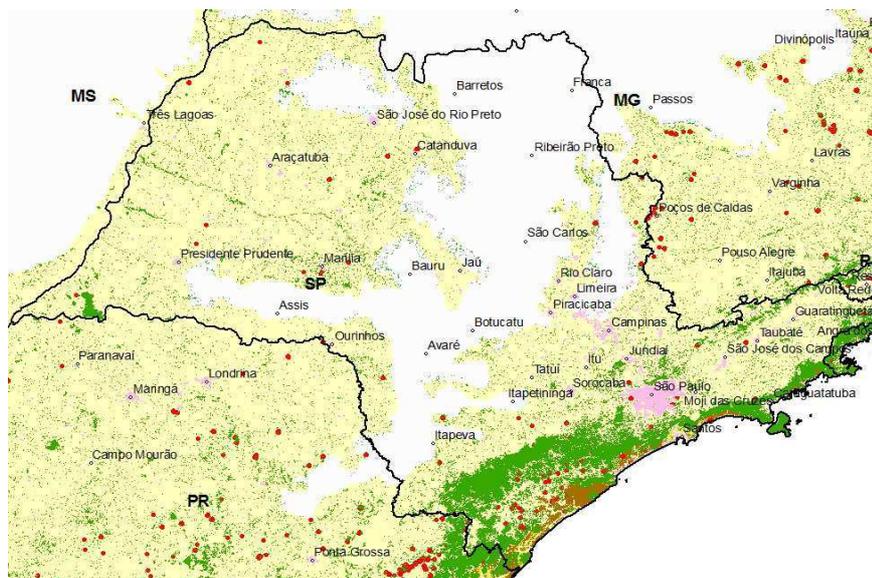


Figura 8. Remanescente de Mata Atlântica-Estado de São Paulo.
Fonte: Fundação SOS Mata Atlântica e INPE (2011).

Outra questão relevante é a importância histórica e cultural do Parque Estadual em Caraguatatuba que pode ser justificada pelas trilhas, na qual uma delas denominada Trilha dos Tropeiros utilizada como rota de transporte de mercadorias do Vale do Paraíba até o Litoral nos séculos XVIII e XIX. Outro dado relevante envolve mais a importância cultural que essa reserva tem para o caiçara, visto que sua relação com a natureza está intrínseca em seu modo de vida, definido como: “[...] conjunto de valores, visões de mundo, práticas cognitivas e símbolos compartilhados que orientam os indivíduos em suas relações com a natureza e com outros membros da sociedade [...]” (DIEGUES, 2004, p.22).

Contudo, com a cidade de Caraguatatuba em crescimento, há o receio de que essa expansão de maneira descontrolada afete diretamente essa reserva de proteção ambiental. Possível visualizar no mapa do Plano Diretor que uma zona de amortização foi deliberada. Entende-se por zona de amortização: “o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” (SNUC,2000). No entanto, sabe-se que há bairros como Olaria, Querosene e Rio do Ouro que já se encontram, em parte, inseridos nesta zona de amortização, o que representa não só uma ameaça para a natureza, como também um risco para os moradores residentes em áreas irregulares.

O Portal ODM (Acompanhamento Municipal dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio) apresenta gráficos baseados nos dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) do ano de 2008 com relação à qualidade de vida e respeito ao meio ambiente, os recursos hídricos e a preservação da biodiversidade. Ocorrências como assoreamento de corpo d'água, poluição do recurso d'água, redução do pescado, desmatamento e degradação de áreas protegidas já se destacam. Porém, entre 2008 e 2010, o Atlas dos Remanescentes Florestais (SOS Mata Atlântica e INPE, 2011) apontou índice zero de desflorestamento, como observado no tabela 8 extraído do relatório:



Figura 9. Bairro do Rio do Ouro em Caraguatatuba.
Fonte: Google images (2011).

Tabela 8. Remanescentes e Desflorestamento em números (2008-2010).

Município (ha)	% na lei	Remanescente 2010	Desflorestamento 2008-2010
48.854	100	35.455	0

Fonte: Atlas dos Remanescentes Florestais SOS Mata Atlântica e INPE, (2011).

Apesar de não estar ocorrendo desmatamento, é preciso ter cuidado com a degradação que ocorre com frequência na região. É com relação à mesma temática que Teixeira *et al* (2011) discute os megaprojetos na região, como a duplicação da SP 99 (a rodovia dos Tamoios), a ampliação do porto de São Sebastião, além da base de gás, que devem não só interferir na estrutura ambiental, como também nas estruturas econômica e social. Implementados para viabilizar um melhor escoamento da produção, os impactos que esses empreendimentos devem agregar o Litoral Norte à Região Metropolitana do Vale do Paraíba, com a promessa de angariar recursos ainda maiores para região e facilitar a administração das cidades. “Do ponto de vista da circulação do capital, portanto, o espaço

aparece em primeiro lugar como mera inconveniência, uma barreira a ser superada” (HARVEY, 2006), não representado o meio ambiente um empecilho para o desenvolvimento.

A Figura 10 extraída da revisão do Plano Diretor (2011), onde é possível visualizar às áreas destinadas à expansão urbana, as áreas de preservação permanente e a UTGCA.

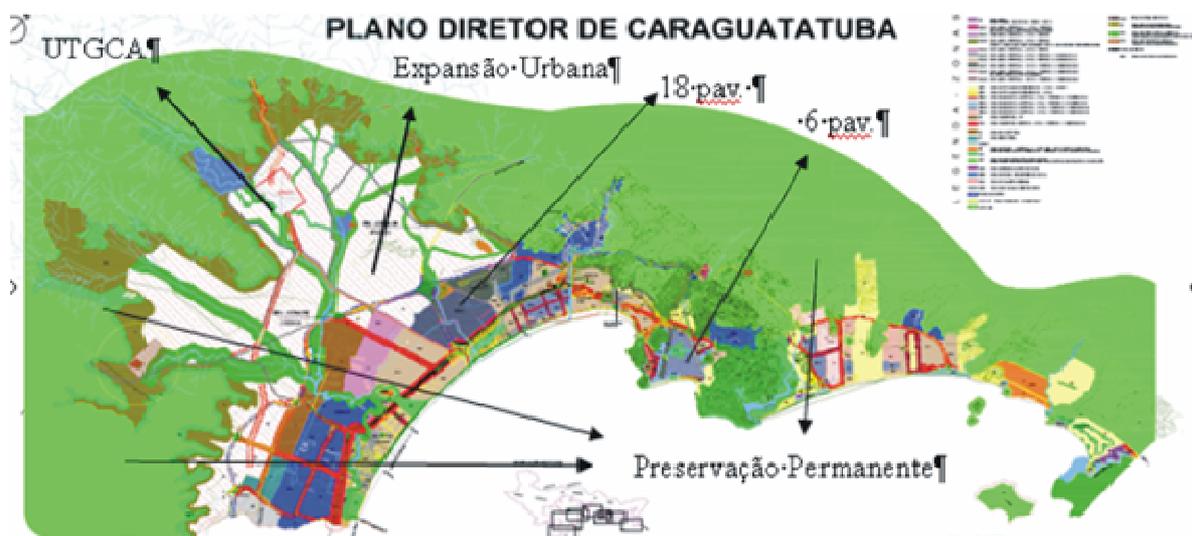


Figura 10. Mapa do Plano Diretor do Município de Caraguatatuba.
Fonte: Plano Diretor da cidade de Caraguatatuba (2011).

Jacobi (2006) salienta que a dinâmica urbana tem determinado algumas práticas de degradação que destroem a vegetação e deterioram o meio ambiente urbano, e o processo de industrialização do município deve acarretar numa série de processos que merecem a atenção das autoridades locais para que seu principal patrimônio não seja deteriorado. Com relação ao meio ambiente, o PD reserva estratégias contidas no artigo 41 (p.19), cujo alguns exemplos são citados a seguir:

I A elaboração do Plano, Programas e Metas de Desenvolvimento Ambiental do Município, cujas ações e medidas para sua fiel implementação serão realizadas por meio dos instrumentos fixados no artigo 288 da desta Lei;

V instituir áreas como unidade de conservação, cabendo ao Poder Executivo Municipal, após manifestação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, expedir decreto delimitando as mesmas, bem como disciplinando o processo de ocupação, assegurando a sustentabilidade do uso dos recursos naturais existentes nos locais delimitados;

VII desenvolver ações de monitoramento e fiscalização ambiental, inclusive mediante celebração de convênios, visando complementar as ações;

VIII implantar o Fundo Municipal de Meio Ambiente, cuja receita será proveniente de verbas oriundas do âmbito Federal, Estadual, Municipal e iniciativas privadas nacionais e internacionais, bem como de outras origens, definidas em lei específica;

XIII adotar medidas fiscalizatórias visando impedir a retirada de areia e vegetação com raiz ao longo das praias.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) da UTGCA (Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba) apresentado aos órgãos públicos exhibe algumas justificativas para a realização da construção do empreendimento no município de Caraguatatuba:

A implantação do empreendimento, de forma associada com a do Gasoduto

Caraguatatuba-Taubaté, se reveste de importância social para a Região Sudeste e para o Brasil, desde a fase de construção até a de operação. Os benefícios sociais decorrentes do aumento da oferta de empregos e a geração de demanda por serviços em Caraguatatuba e em outros municípios —com conseqüente incremento na arrecadação de impostos— deverão ser sentidos na etapa de construção. Durante a operação, ao longo de seus, pelo menos, 20 anos de vida útil, a UTGCA trará benefícios sociais diretos e indiretos para as populações de suas Áreas de Influência, tendo em vista que o gás tratado possibilitará a implantação de empreendimentos que utilizem gás natural que poderão gerar empregos e renda e, em última análise, melhorias da qualidade de vida, pela substituição da queima de outros combustíveis mais poluentes do que o gás natural.(EIA-UTGCA,2006,p.15).

O parágrafo acima se encontra nas justificativa e objetivos do projeto, no item análise ambiental, porém os argumentos contidos neste capítulo não apresentam de fato argumentos que evidenciem um cuidado com o bioma da região. O parágrafo se relaciona mais com a questão do “desenvolvimento” que o empreendimento pode desencadear para a cidade, do que com a conservação do meio ambiente e os reais impactos que o gasoduto pode ocasionar.

O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA-Gasoduto, 2006) explica sem muitos detalhes os impactos a serem gerados pelo empreendimento. De acordo com o documento,

estes impactos representariam o total de 13, dos quais 3 são positivos e 10 são negativos. Os três positivos estão relacionados com os benefícios socioeconômicos que o gasoduto agrega para o município, sendo um deles a própria disponibilidade de gás natural na região, aumento da oferta de postos de trabalho e dinamização da economia local.

Dos demais impactos, que afetariam não só o meio antrópico, como também o biótico e o físico são citados: interferência com o uso e ocupação da terra, interferência sobre o patrimônio arqueológico regional, pressão sobre a infraestrutura de serviços essenciais, aumento do tráfego de veículos, de ruídos e de poeiras, interferência no cotidiano da população local, pressão sobre a biota, alteração dos remanescentes florestais, interferências com áreas de autorizações e concessões minerárias, início e/ou aceleração de processos erosivos e alterações na rede de drenagem.

Todos os impactos citados são seguidos de medidas recomendadas para a minimização destes impactos, que se caracterizam como impactos temporários e permanentes. É justo esclarecer que estes impactos são previstos para a cidade de Caraguatatuba, São José dos Campos e Taubaté, locais onde a instalação do gasoduto tem maior influência, no entanto, algumas das áreas impactadas são áreas de preservação ambiental e de mata nativa, como citado no próprio RIMA Gasoduto:

Existem três Unidades de Conservação que são atravessadas diretamente Pela diretriz do empreendimento: Parque Estadual da Serra do Mar, nos municípios de Caraguatatuba e Paraibuna; Área de Proteção Ambiental (APA) Federal da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, em Paraibuna e Jambeiro; e APA Municipal da Serra do Jambeiro, em São José dos Campos. Além dessas três, estão localizados no raio de 10 km do Gasoduto o Parque Natural Municipal Dr. Rui Calazans de Araújo, em Paraibuna; a APA Estadual do Banhado e a Zona Especial de Proteção Ambiental do Cajuru, em São José dos Campos, e Áreas de Interesse Conservacionista presentes no município de Caçapava. O Gasoduto Caraguatatuba-Taubaté passará, ainda, dentro dos limites do Corredor da Serra do Mar, ou Corredor Sul da Mata Atlântica. A delimitação desse corredor faz parte do Projeto Corredores Ecológicos, do Ministério de Meio Ambiente, ligado ao Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais. Esse projeto inclui áreas de elevada biodiversidade, legalmente protegidas ou não (RIMA Gasoduto, 2006, p.44).

Das três cidades do Litoral Norte que poderiam sediar a implantação do projeto, a cidade de Caraguatatuba, de acordo com as justificativas do EIA-UTGCA (2006), foi a que mais se apresentou propícia para o evento:

Há áreas planas disponíveis, sem edificações, suficientes para a instalação

da UTG, com capacidade de ampliação para 100% da área total necessária. A área destinada à passagem de dutos terrestres de gás natural e de C5+ é livre e com baixa densidade demográfica. O duto de gás de venda não necessita passar pelo município de São Sebastião. Nessa alternativa, o processo de licenciamento ambiental é favorecido em virtude da implantação e da passagem dos dutos terrestres por área de baixa densidade demográfica e razoavelmente afastada da área urbana (EIA-UTGCA, 2006, p.26).

O município de São Sebastião foi descartado não só por conta do relevo, como também pelas áreas densamente povoadas, já Ubatuba foi eliminada por fatores ambientais, os quais a instalação do gasoduto poderia causar sérios danos visto que uma parte do Parque Estadual seria comprometida. Das três cidades, a que menos impacto sofreria seria Caraguatatuba, e mesmo assim, o próprio relatório justifica que:

Para a implantação do Gasoduto Caraguatatuba–Taubaté, será necessária a retirada de vegetação para que possa ser constituída a faixa de servidão, com cerca de 190 ha. Dessa área, 167 ha (88%) são compostos, basicamente, por pastagens e silvicultura, e 22 ha (12%) são cobertos por vegetação nativa (RIMA Gasoduto, 2006, p.39).

Contudo, o funcionamento do gasoduto foi estipulado para ocorrer num período de 20 anos e após este período, toda a infraestrutura montada seria desativada. A dúvida que se gera neste caso é a de que o município, em transformação, tem privilegiado ações com base nessa vida útil de funcionamento da base, ou seja, o município tenta planejar estratégias a curto e longo prazo para aproveitar o impulso econômico que o empreendimento tem atraído para a região, porém após 20 anos, o futuro da cidade é praticamente incerto. Nos relatórios de impacto ambiental apresentado pela Petrobrás (EIAUTGCA, 2006; RIMA gasoduto, 2006) poucos detalhes referentes aos reais impactos ambientais foram citados e, além disso, deve se considerar que impactos diretos geram certos resultados, e indiretos outros resultados.

Provavelmente o meio ambiente sofrerá não só com os impactos diretos desde a construção da base até seu período de funcionamento, como também com impactos indiretos gerados pela vinda da base e que estão relacionados com a expansão urbana acelerada da região. Sachs (2000, p.08) alerta que no período pós-guerra, nos países industrializados, “tivemos uma taxa de crescimento alta, tivemos o pleno emprego, tivemos o estado de bem estar, mas os custos ecológicos deste crescimento foram altos”.

4.2. DISCUSSÃO POLÍTICA DA URBANIZAÇÃO

Para que se possa debater melhor todas as questões a cerca da discussão política em torno do Plano serão utilizados trechos de entrevistas realizadas com 4 secretários do governo municipal, (secretarias de governo, urbanismo, turismo e planejamento), a relatoria da plenária final do Instituto Polis (responsável por elaborar o projeto Litoral Sustentável-desenvolvimento com Inclusão), que realizou oficinas com a participação de entidades de classe e organizações socioambientais, assim como um representante da Petrobras e as respostas para as perguntas da população que participou da audiência pública de 18 de março de 2011 sobre o Plano Diretor.

Com base nas entrevistas cedidas pelos representantes das secretarias do município é evidente que o Plano Diretor acaba sendo evidenciado como um documento base, um ponto de partida para a elaboração de Planos Estruturais, que então terão maior aplicabilidade. Esses Planos Estruturais, já discutidos na revisão da literatura, seriam algumas medidas, assim como o Plano Diretor, porém elaborado em separado por cada secretaria. No entanto, como os Planos Estruturais ainda não haviam sido aprovados e discutidos em audiência pública- aliás, foi mencionado, pelo representante da secretaria de turismo que os Planos Setoriais passariam por audiências públicas antes de serem executados- deu-se prioridade ao Plano Diretor Municipal. “O Plano Setorial vem para dar apoio ao Plano Municipal” (Entrevista/Secretaria de Planejamento, 2012).

A secretaria de turismo, ao comentar sobre o Plano e a preparação do município pós-instalação da base diz que: “Na realidade eles já focaram tudo, do que vai acontecer e de que forma acontecer, porque o progresso vem independente da vontade [...] então cabe à gente, como poder público fazer com que isso venha de uma maneira mais organizada”. Porém, o uso de palavras como progresso, evolução, modernização, entre outras é feito sem ao menos levar em consideração seus significados e muito menos que seus efeitos podem ser confundidos com um mero crescimento ausente de desenvolvimento.

Vieira e Santos (2012) discutem o termo desenvolvimento e expõem que:

A definição do significado do conceito desenvolvimento depende dos valores historicamente construídos de cada sociedade embora conserve em seu cerne a conquista de padrões de vida mais elevados acessíveis a maioria da população. Sob esse prisma o conceito de desenvolvimento pode até ser oposto a ideia de progresso econômico, pois seu objetivo é mais do que a oferta de bens e serviços resultantes do aumento de produtividade.

A relação que a maioria da população mundial faz entre crescimento e desenvolvimento ainda é fator de grande discussão para alguns especialistas. (ARAÚJO e LÉNA, 2011; VEIGA, 2008; SACHS, 2008). Crescimento e Desenvolvimento na maioria dos casos representam conceitos ambíguos e de características distintas. Araújo e Léna (2011) discutem que a solução para as desigualdades que assolam o mundo ainda é interpretada como dependente do crescimento da economia, não só nos países emergentes e em desenvolvimento, como também nos países industrializados. Costa (1999) expõe a questão do termo desenvolvimento sustentável, justamente por conta de sua contradição, afinal se seu uso está vinculado ao marketing, ou as novas tendências do planejamento urbano não se sabe, porém ele é comumente utilizado para justificar e amenizar as transformações que os gestores urbanos pretendem realizar no espaço.

Eles também colocam a preocupação do governo municipal com os impactos gerados pelo desenvolvimento. O representante da secretaria de Planejamento Economia e Gestão (2012) expõe que a implantação do gasoduto já é um fator de peso na modificação do município em termos de desenvolvimento econômico. “A descoberta do pré-sal vai com certeza trazer investimentos e impactos para a região [...] o desenvolvimento traz os impactos e os impactos nem sempre são positivos” ou ainda: “[...] que tenha esse desenvolvimento, mas que ele venha de uma maneira sustentável, organizada” (Entrevista/secretaria de turismo,2012).

Esse é outro tema enfatizado pelos entrevistados do poder público. Todos parecem cientes que impactos devem acontecer, porém, eles garantem que o governo municipal pretende trabalhar de maneira organizada para que esses efeitos sejam amenizados. “O grande desafio é fazer com que os benefícios das ações sejam implantados antes dos impactos negativos” (Entrevista/Secretaria de Planejamento, 2012).

O público que esteve presente nas audiências do Plano Diretor questionou pontos relevantes, mas algumas respostas, da parte do governo municipal, foram evasivas. De 88 perguntas, que representavam as dúvidas dos munícipes, 24 recebeu exatamente a mesma resposta. Perguntas importantes como:

Qual o impacto no tratamento de esgoto com o crescimento proposto no plano diretor?

O sistema viário proposto tem ruas que virarão avenidas de 4, 6 e 8 pistas. As desapropriações serão inúmeras. Como a prefeitura pretende arcar com este ônus em pouco tempo, pois se não for executado rapidamente como poderá suportar o número de veículos com este adensamento de 100 mil para 1 milhão de pessoas?

Qual o dimensionamento atual e projetado da rede educacional municipal para o município de Caraguatatuba, considerando número de vagas, contratação de profissionais e logística necessária?

Qual o dimensionamento atual e projetado do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) da população para o município de Caraguatatuba?

A resposta para esses questionamentos sempre eram contundentes e afirmavam que “O Plano Diretor traça diretrizes estratégicas para o município e prevê apenas o projeto macro” e complementa que para tais dúvidas um projeto executivo específico será formulado. A impressão é a de que o Plano foi feito as pressas, por conta da pressão exercida dos acontecimentos no município e a justificativa de que o Plano é macro, parece uma tentativa de explicar a falta de planejamento adequado. A secretaria de turismo comentou que o Plano era uma obrigação que já estava atrasada e que era discutida desde 2004 e revela que “[...] quando você não tem o plano aprovado, tem algumas verbas federais que o município deixa de receber [...],” e talvez a urgência na formulação do Plano também tenha um referencial nessa questão.

Outra discussão que ainda prevalece é com relação à gênese do Plano Diretor de Caraguatatuba que ainda intriga boa parte da população. A primeira curiosidade envolve a comissão idealizadora do Plano, que foi formada por um grupo da própria prefeitura e justificada:

O grupo foi formado por meio de um decreto municipal que constituiu um grupo de estudo com a estrita finalidade de conduzir os trabalhos para a elaboração do Plano Diretor de Caraguatatuba. Este grupo, cumprindo seu papel de coordenação, organiza as reuniões que contam também com a presença de membros da sociedade civil e entidades de classe, que sugeriram inserções e inclusões de propostas para a formação do Plano. A complementação e análises conjunta das propostas é a continuidade do processo de construção do plano. (Resposta dos questionamentos,2012,p.01)

Contudo, várias pontuações foram feitas tanto na audiência, quanto na plenária com relação à exclusão da população do processo de elaboração. Várias pessoas perguntaram o porquê não houve uma convocação em massa da população, porque não houve a utilização de vários meios de comunicação para informar sobre a audiência (uma delas foi divulgada apenas 4 dias antes), porque o Plano não foi elaborado como manda o Estatuto da Cidade, entre outros. A comissão do Plano Diretor garante que as audiências foram divulgadas nos veículos oficiais da prefeitura, principalmente no site oficial e no Jornal Expressão Caiçara. Nem toda a população tem acesso, ou sabe utilizar a internet e a tiragem do jornal, apesar

de gratuita, não consegue ser distribuída para todos.

Na ata número 61 de 13 de maio de 2011 da reunião ordinária do Plano Diretor, o senhor Rogério Sampaio, munícipe, se manifestou sobre a falta de representação popular na comissão formada pela prefeitura. Paulo André Cunha Ribeiro, que na época era secretário adjunto de meio ambiente, esclarece que “no momento não se trata de reuniões públicas, e que o promotor está ciente da entrada de novos representantes”. No entanto, a representante da Agenda 21 da cidade contrapõe a informação dizendo que não concorda com a maneira como os novos membros foram inseridos “afirmando não haver legalidade” por parte de alguns deles.

Os questionamentos com relação à legalidade do grupo parecem ter continuidade e o senhor Paulo André reafirma que apesar da desconfiança do grupo que fora formado, este está dentro das normas e tem o conhecimento do promotor. Ele também sugere a criação de um regulamento regimental para que a população possa ficar mais tranquila com relação a legalidade do trabalho desenvolvido. Nessa ata pôde-se entender que apesar de as reuniões serem abertas a participação popular, os que participam são membros de associações e órgãos de classe convidados. Márcia Donata Zumpano, secretária adjunta de Planejamento sugere que a população tome ciência do documento, mas que procure “as entidades representativas para defenderem seus anseios”. A impressão é de que apesar de as reuniões serem abertas ao público, a participação direta da população não é estimulada.

Percebe-se também que no decorrer das reuniões, alguns membros do Grupo de Trabalho do Plano Diretor pediram para se desligarem do grupo alegando problemas de ordem pessoal e profissional. Alguns participantes da reunião reclamaram da falta de comprometimento desses que abandonaram o trabalho. De fato, a oscilação da participação de alguns representantes é visível pela assinatura das atas das reuniões. Muitos representantes não são assíduos, além disso, muitos dos participantes são membros de órgãos e entidades como associações, ongs, grupos, instituições de ensino, entre outros, além dos funcionários das secretarias municipais. Há ausência da sociedade civil, talvez justificado pelo horário da reunião que acontecia hora a noite, hora no início da tarde, durante a semana.

Pode-se observar pela relatoria da plenária que algumas ações já estabelecidas e apresentadas no Plano Diretor não receberam a consulta da população para a sua aprovação. Um dos participantes critica a falta de retorno da Petrobras quanto às questões levantadas em audiência pública sobre a UTGCA e a ausência de comunicação com a população com

relação à definição do traçado da rodovia de contorno (que será construída para viabilizar o fluxo Norte e Sul do município).

Outro participante se queixou da falta de participação da população que parece desacreditada na Petrobras, nas ONGs e no Poder Público, que prometem e nunca cumprem. Essa é uma sensação que planejamentos, como o plano diretor, transmitem. As medidas dificilmente são cumpridas e o plano se resume a mero discurso político. Outro participante da plenária (p.03) foi mais a fundo em sua reclamação. Ele é outro que acredita que a população está cansada de participar de projetos que não “levam a nada”, e ainda acrescenta dizendo que a participação popular em Caraguatatuba não daria certo, pois existiriam muitos interesses econômicos externos, “temos 80% de áreas de preservação ambiental e ela (a zona industrial) vai acontecer, pois é de interesse nacional” (p.03).

Temas como a especulação imobiliária e construção civil também fazem parte da fala de alguns entrevistados do poder público municipal. A secretaria de urbanismo reconhece que como o setor da construção civil é o que possui a maior economia do município, a pressão que se exerce, principalmente sobre algumas questões de uso e ocupação do solo, como a verticalização, é forte. No entanto, a secretaria afirma que a lei de zoneamento de 1992 foi revista e atualizada de forma a adequar as leis dentro da realidade atual e eliminar algumas legislações que permitiam uma verticalização que não era muito interessante para o ordenamento urbano.

Outra questão polêmica esclarecida pela secretaria é com relação as facilidade que o Plano Diretor tem promovido ao setor da construção civil, afinal em menos de um ano, vários edifícios começaram a ser construídos, principalmente na orla da praia. A secretaria de urbanismo esclarece que pelo contrário do que se imagina, o Plano tem “freado” o impulso do mercado imobiliário por conta de leis de zoneamento mais rígidas. Eles garantem que de novembro de 2011 até agosto de 2012 (data da entrevista) nenhuma licença havia sido liberada e que os prédios, em andamento, são posteriores a aprovação do Plano Diretor, quando as leis eram menos rígidas.

No entanto, argumentos, de certa maneira positivos como esse, não é o suficiente para convencer alguns representantes da sociedade civil. Alguns participantes da Oficina do Instituto Polis (2012, p.04) declararam “[...] que aqui na cidade não tem oposição, então, a Câmara votou e aprovou por unanimidade um Plano Diretor cheio de problemas”. No próprio relatório foi esclarecido que após a aprovação da Câmara, algumas pessoas procuraram o Ministério Público, que moveu uma ação contra o Plano exigindo uma

revisão. A revisão ocorreu, mas o grupo que reivindicou este direito junto ao poder público não participou da revisão.

Esta atitude é o que Silva Junior e Passos (2006, p.11) comentam ao afirmar que “todos aqueles que influenciam a realidade local devem contribuir para o desenvolvimento do município”. Um participante da plenária (2012, p.05) fez uma crítica com relação a esse assunto, colocando que: “ouvimos essa notícia de que o trabalho e o desenvolvimento vão chegar a Caraguatatuba e a gente sabe que isso é falso, ilusório. São frentes de trabalho temporária”. Desenvolvimento é algo que parece não ter chegado ainda, apesar de alguns resultados positivos nas pesquisas.

A avaliação da FIRJAN, acerca do ano de 2009 (discutidos nos resultados) comprova que realmente o desenvolvimento econômico tem acontecido no município, porém, os dados analisados são referentes a emprego/renda, educação e saúde, apenas alguns dos requisitos para que se possa reconhecer de fato o desenvolvimento com base nas teorias de Sen (2000) ou Sachs (2008). Um artigo publicado no jornal Imprensa Livre (GIL, 2011) com base nos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do Ministério do Trabalho revela que a Caraguá demitiu cerca de 7.164 pessoas no primeiro semestre de 2011. No setor da construção civil foram 2 mil pessoas no mesmo período e só no mês de junho de 2011, 500 demissões foram registradas. As demissões podem estar vinculadas com o término da construção da UTGCA.

A construção do gasoduto chegou a empregar cerca de 4.000 pessoas, e muitas delas migraram de outras cidades em busca de oportunidades e hoje, sem emprego ainda permanecem no município adensando o quadro de população marginalizada.

“A gente tem que ter uma noção dos problemas que vão acontecer, porque essa chegada da Petrobras trouxe muita gente para trabalhar, mas também trouxe muita gente que ficou desocupada, e nós estamos sofrendo com essa população e com a criminalidade que com ela chegou aos bairros” (Plenária-Instituto Pólis, 2012, p.07)

“As pessoas estudam, se formam e não encontram emprego, pois a Petrobras não contrata mão de obra local. O número de pessoas absorvidas por ela é muito pequeno” (Plenária-Instituto Polis, 2012, p.05).

Outra questão polêmica foi a verticalização. Criticado pelas leis que orientam a verticalização do município, o Plano, defendido pela secretaria de urbanização diz não contribuir para os excessos da especulação imobiliária por apresentar leis de zoneamento

mais rígidas, no entanto, admite que como o setor da construção civil é o mais lucrativo do município, a pressão externa é forte.

Desse modo, é importante apontar que a verticalização tende a atender a uma parcela de melhor poder aquisitivo, pois são empreendimentos custosos, que podem ocasionar uma segregação sócio espacial na cidade, forçando, a ida da população carente para a periferia. A secretaria de urbanismo explicou que a prioridade é a retirada da população carente das ocupações irregulares e de áreas de preservação e instalá-los nas ZEIS, que aparecem inseridas na malha urbana onde há infraestrutura. Porém existe a chance de se criar uma lei para mudar essa condição, então não se pode garantir que de fato isto será cumprido.

O discurso político em torno do Plano nos faz perceber que o desenvolvimento deve acontecer a qualquer preço, tanto que em um dos depoimentos à plenária do Instituto Polis (2012) um participante coloca que a base só conseguiu ser instalada no local onde se encontra hoje porque o governo federal insiste em justificar sua construção com base no discurso de que é “de interesse nacional” (Instituto Polis, 2012, p.03).

Outra questão importante é com relação à urgência na elaboração do Plano. Apesar de ser uma exigência da lei, a elaboração de planos diretores colabora para a viabilização de verbas Estaduais e Federais, as quais deverão ser utilizadas para colocar em prática os objetivos propostos principalmente no Caraguá 2030. O Planejamento Estratégico, com um enfoque maior na “cidade empresa”, deve ditar os rumos dos acontecimentos, que deve direcionar o município com mais afinco para o setor industrial, porém os fatores estruturais de alta imprevisibilidade e alto impacto demonstram que essas ações dependem de agentes externos como o Estado e a iniciativa privada para que seja concretizado.

5. CONCLUSÃO

Discutir o Planejamento Urbano atualmente envolve uma série de polêmicas. Sabe-se agora que algumas ferramentas do Planejamento Urbano como o Plano Diretor são, na verdade, documentos sem muita aplicabilidade, de ideias gerais e, de certa forma, retrógrados por representarem uma época a qual esse tipo de documento era elaborado de maneira muito técnica e conservadora. Essa afirmação se coloca ainda mais contundente ao relembrarmos que o Plano Diretor só passou a ser elaborado depois de ter sua obrigatoriedade afirmada pelo Estatuto da Cidade.

Por outro lado, a lei de zoneamento se torna um documento de extrema importância, pois é ele que vai ditar as regras deste novo processo urbanístico que acontece no município, porém, não cabe à lei solucionar problemas da estrutura urbana que ocorreram anos atrás, cabe ao documento estabelecer regras para o novo processo de expansão urbana que se inicia e com isso, evitar que novos problemas surjam e que problemas anteriores sejam agravados.

O Plano Diretor de Caraguatatuba investe na ideia de desenvolvimento sustentável, que são dois termos que, apesar de muito estudados, merecem um olhar atento, pois quando se fala em desenvolver, sabe-se que alguns sacrifícios deverão ser feitos e desenvolvimento sustentável é algo que pode se chegar próximo, mas não de maneira totalmente equilibrada.

Pelo menos em se tratando do município estudado, os 5 pilares do desenvolvimento sustentável de Sachs (econômico, social, territorial, político e ambiental), sofrem uma fragilidade quando se trata especialmente das questões social e ambiental.

Foram apresentadas no decorrer deste trabalho algumas problemáticas que cercam cada um destes pilares. A questão da degradação ambiental e os riscos os quais todo esse cenário natural está exposto, não só pela proximidade do gasoduto de uma reserva de proteção permanente, como também por toda falta de infraestruturas básicas do aparelho urbano, como aterro sanitário, saneamento básico, entre outros. Do político, sabe-se que o próprio Planejamento Estratégico tem planos para auxiliar na prática da governança e no fortalecimento do poder público para uma melhor gestão do município diante de todas as adversidades.

O territorial vem se transformando por conta da intensificação da especulação imobiliária, do crescimento do setor da construção civil e do processo de verticalização que se pretende para a cidade. Além disso, zonas de expansão urbana e todo um planejamento da estrutura física do local foi elaborado para que o município cresça da maneira menos

impactante possível. Porém, sabe-se que o número de famílias instaladas em ocupações irregulares ainda é grande e o problema se estende para o social, pois são famílias instaladas em áreas ausentes de infraestrutura.

Do critério econômico, este é o único que tem gerado grandes expectativas nos investidores que pretendem, ou já se instalaram na região. Além dos royalties que a prefeitura recebe pela instalação da base, a cidade também já sente uma maior circulação de capital, que por outro lado, vem acompanhado de um aumento no nível de vida. Em crescente ascensão econômica, Caraguá de fato se tornou a “menina dos olhos” dos gestores políticos locais. A ordem agora é preparar o município para despontar no cenário de investimentos, se tornando um polo atrativo. De fato alguns números corroboram para que essa impressão se sobressaia. O aquecimento no setor da construção civil e a pesquisa divulgada pela FIRJAN (2011) são dois exemplos.

No entanto, o último IPRS-questo riqueza vem contrapor essa ideia de desenvolvimento. Vale lembrar que Caraguatatuba faz parte do grupo 2, que são os municípios que possuem uma boa qualidade financeira, mas não o repassam para projetos sociais. Como o último IPRS foi do ano de 2008, pode ser que os dados da FIRJAN, analisados em 2009, tenham apontado algumas mudanças com relação a esse cenário, porém, acredita-se mais que o município possa estar passando por um crescimento e não desenvolvimento de fato.

É com base no passado que também se tenta elaborar um prognóstico futuro. Já foi discutido o fenômeno de urbanização turística que ocorreu a partir de década de 1950 e trouxe uma série de consequências que podem ser presenciadas até os dias atuais. Todas as problemáticas advindas do processo acelerado de urbanização, como segregação sócio espacial, ocupação irregular, aumento da densidade demográfica, degradação ambiental, entre outros, já discutidos no item sobre o processo de urbanização de Caraguatatuba, podem se repetir, porém num novo contexto.

Se num primeiro momento tivemos um movimento de urbanização turística, principalmente de construção de segundas residências, agora temos um novo processo, porém de uma economia permanente, com base nas atividades do gasoduto e não sazonal, como costuma ser as atividades turísticas. Se bem que, de acordo com a entrevista cedida pela Secretaria de Turismo (2012), as atividades turísticas é o que ainda sustenta o município.

A elaboração do Plano Diretor trouxe à tona uma série de polêmicas. Avaliando as

entrevistas e as atas das reuniões, pudemos perceber que a sociedade civil realmente ficou excluída do processo de elaboração do documento. Para dizer que a população não participou, ela teve o privilégio sim de frequentar as audiências públicas, porém num momento em que o documento já havia sido elaborado. Ou seja, os munícipes tiveram apenas que votar e dar alguns palpites quando muito. A grande discussão, que envolveu detalhes preciosos em termos de planejamento foi toda realizada com a participação de membros de associações e entidades representativas, apesar de aberto ao público.

Acredita-se que pouco foi divulgado. A população quando muito, sabia da realização de algumas audiências pelo Jornal oficial da Prefeitura, que apesar de gratuito, não possui tiragens suficientes para atender a grande maioria da população e, além disso, muitas das reuniões aconteceram no início da tarde, durante a semana, ou seja, horário em que muitos munícipes se encontram em seu expediente de trabalho.

Assim, a falta de participação popular, mesmo que na ignorância, fez a diferença na elaboração daquele que deve ditar as regras em conjunto com o Planejamento Estratégico: o Plano Diretor. Cabe aos cidadãos supervisionar os desdobramentos concretos do documento, cientes que a trajetória das últimas décadas evidencia a supremacia dos interesses vinculados a especulação imobiliária a despeito das necessidades da população de Caraguatatuba.

REFERÊNCIAS

ALBERTI, V. **Manual de História Oral**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005

ALMEIDA, C. C. O marketing das cidades. **Gestão e Desenvolvimento**. n.12, p.9-45, 2004

AMORIM FILHO; O. SERRA, R. V. **Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional**. In: ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA Rodrigo Valente. (org.). *Cidades Médias Brasileiras*. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=281. Acesso em: 03 jul. 2011.

ARAÚJO, R.; LÉNA, P. **Desenvolvimento Sustentável e Sociedades na Amazônia**. Belém: MPEG, 2011.

ARRIGHI, G. A **Ilusão do Desenvolvimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

ARÓSTEGUI, J. A **Pesquisa Histórica: teoria e método**. Bauru, SP: EDUSC, 2006.

BARBERO, J. M. **Cidade Virtual: novos cenários da comunicação**. *Margem*. São Paulo: Educ, n°06, nov. 2007.

BARROS, J. X. **Urban growth in Latin American Cities**. Exploring urban dynamics through agent-based simulation. University of London, 2004. Disponível em: http://www.dpi.inpe.br/cursos/environmental_modelling/joana_phd_thesis.pdf. Acesso em: 27.out.2011.

BEZZON, J. C. F. **O Planejamento para o desenvolvimento local em cidades “glociais” brasileiras: em direção ao novo modus operandis de gestão e produção da cidade**. Tese. Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04122008-174855/pt-br.php

BRAGA, R. Plano Diretor Municipal: três questões para discussão. **Caderno do departamento de Planejamento** (Faculdade de Ciências e Tecnologia-Unesp), Presidente Prudente, vol.01, n.01, p.15-20, ago. 1995.

_____, R. Política Urbana e Gestão Ambiental: considerações sobre o Plano Diretor e o zoneamento urbano. In: CARVALHO, P.F ; BRAGA, R.(orgs.). **Perspectivas de Gestão Ambiental em cidades médias**. Rio Claro: LPM-Unesp, 2001. p.95 a 109

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Mercados de Terras no Brasil: estrutura e dinâmica. Organizadores Bastiaan Philip Reydon, F. N. M. Cornélio, Brasília: NEAD, 2006.

BRASIL. Petrobrás. Estudo de Impacto Ambiental: Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba, 2006.

BRASIL. Petrobrás. Relatório de Impacto Ambiental: Gasoduto Caraguatatuba-Taubaté, 2006.

BRASIL. SNUC . Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 20.jan.2012.

BRITO, M.C.W. **Unidades de Conservação: Intenções e Resultados**. São Paulo: Annablume Fapesp, 2000.

BURKE, P. **Escrita da História: Novas Perspectivas**. São Paulo: Editora UNESP, 1992.

BUARQUE, S. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável: Metodologia de Planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CAMPOS, J.F. **Santo Antônio de Caraguatatuba: Memória e Tradições de um Povo**. Caraguatatuba: FUNDACC, 2000.

CARVALHO, S.N. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.15, n.4, 2002.

CASTELLS, M; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**, n.45, 1996.

CHAUVEAU,A;TÉTARD,P. Questões para a História do Presente. In: CHAUVEAU,A;TÉTARD,P.(org) **Questões para a História do Presente**. Bauru, Sp: EDUSC, 1999.

CHIAVENATO,I.;SAPIRO,A. **Planejamento Estratégico (Fundamentos e Aplicações)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 12° ed., 2003

DALLABRIDA,V.R.(org) **Governança Territorial e Desenvolvimento-Descentralização político administrativa, estruturas subnacionais e gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DAYCHOUNA,M. **40 Ferramentas e Técnicas de Gerenciamento**. Ed. Brasport, 3° ed, 2007.

DIEGUES, A.C. **Enciclopédia Caiçara volume I**. São Paulo: Hucitec, 2004.

ESTADO. SP. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Projeto de Desenvolvimento do Ecoturismo na região de Mata Atlântica. Disponível em: http://www.ambiente.sp.gov.br/ecoturismo/mataatlantica/downloads/SMA_Proj_Ecotur_Estudo_Ambiental_maio05.pdf. Acesso em: 10.jan.2012.

FRANÇOIS, E.A Fecundidade da História Oral. In: **Usos e Abusos da História Oral**. FERREIRA,M.M e AMADO,J.(org). 3° ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2000.

FRANK,R. Questões para as fontes do presente. In: CHAUVEAU,A;TÉTARD(org). **Questões para a História do Presente**. Bauru, SP: EDUSC, 1999.

FERRARI JÚNIOR, J.C. Limites e Potencialidades do Planejamento Urbano. Uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, v.02, p.15-28, jun, 2008.

Fundação SOS Mata Atlântica e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.. **Atlas dos Remanescentes Florestais de Mata Atlântica período 2008-2010**. Disponível em: <http://mapas.sosma.org.br/>. Acesso em:27.jan.2012.

GAIO, S.; GOUVEIA, L, B.O Branding Territorial:uma abordagem mercadológica à cidade.**Revista a Obra Nasce**.Edições:UFP.p.27-36,2007

GONÇALVES, R.G.**Modelos Emergentes de Planejamento:elaboração e difusão**.Um estudo do planejamento estratégico situacional.Tese.Universidade Federal do Rio de Janeiro,2005.

HARVEY, D.A produção capitalista do espaço.São Paulo:Anablume,2006.

_____, D.Condição Pós Moderna.São Paulo:Edições Loyola,1992

_____,D.Espaços Urbanos na Aldeia Global:reflexões sobre a condição urbana no capitalismo no final do século XX.**Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**,Belo Horizonte:PUC-MG,n.01,1994.

GODINHO,G.A “**Emergência**” do Planejamento estratégico de Cidades.**Geopuc**, Rio de Janeiro-PUC, ano 3,nº06, 2ºsem de 2010.

JACOBI,P.R.**Cidade e Meio Ambiente:Percepções e Práticas em São Paulo**.São Paulo:Anablume,2ºed,2006.

LOPES,R.A **cidade intencional:o planejamento estratégico de cidades**.Rio de Janeiro:Mauad,1998.

MARTINS,S.R.O.Desenvolvimento Local:questões conceituais e metodológicas,2008

MORIN,E. **Cultura de Massas no século XX**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

OLIVEIRA,I.C.E.**Estatuto da Cidade;para compreender...**Rio de Janeiro:IBAM/DUMA,2001.

PADGURSCHI,V. O Desenvolvimento Urbano.In:CAMPOS,J.F. **Santo Antônio de Caraguatuba:memória e tradição de um povo.FUNDACC,2000.**

PANIZZA,A.C.Imagens Orbitais,cartas e coremas:uma proposta metodológica para o estudo da organização e dinâmica espacial,aplicação ao município de Ubatuba,Litoral Norte, Estado de São Paulo, Brasil,2004.Disponível em:<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8135/tde-30092005-180603/pt-br.php>> Acesso em:25.maio.2011.

PAULA,J.A;MONTE-MÓR,R.L.M.Biodiversidade, População e Economia:uma experiência interdisciplinar. In:TORRES,H.;COSTA,H.(org).**População e Meio Ambiente:Debates e Desafios.**São Paulo:Editora Senac,2000.

SACHS, I.**Desenvolvimento Incluyente, Sustentável, Sustentado.**Rio de Janeiro:Garamond,2008.

SANTOS,C.P.Sobre a produção do espaço urbano e o processo de verticalização no Brasil:algumas considerações.**Caderno Prudentino de Geografia.**n°32,v.01,p.155-175.jan/jun,2010.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira.** 3 ed. São Paulo: Hucitec Editora, 1996.

_____. **Manual de Geografia Urbana.** 3° ed.São Paulo: Edusp,2008.

SCIFONI, S.Urbanização e Proteção Ambiental no Litoral do Estado de São Paulo.**Anais do X encontro de Geógrafos da América Latina,2005.**

SCUSSEL, M. C.B; SATTTLER,M.A.Cidades em (trans) formação:impacto da verticalização e densificação na qualidade do espaço residencial. **Ambiente Construído,** Porto Alegre,v.10,n°03,p137-150,jul/set,2010.

SEADE. Metodologia do Índice Paulista de Responsabilidade Social 2010. Disponível em: <www.seade.gov.br/projetos/iprs/ajuda/2008/metodologia_2010.pdf> Acesso em: 20 de agosto de 2011.

SEBRAE. Desenvolvimento Territorial. Disponível em: <www.sebrae.com.br/atender/customizado/desenvolvimento-territorial>. Acesso em: 25 de agosto de 2011.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA JÚNIOR, J.R.; PASSOS, L.A. **O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal**. Brasília DF: CNM, SEBRAE, 2006.

SOUZA, M.L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao Planejamento e a gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 4ª ed, 2006.

SOUZA, S.C. Elites Políticas em Caraguatatuba (1970-2000). São Carlos, 2010. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/site/evento/SociologiaPolitica/GTs-ONLINE/GT2/EixoIV/elitespoliticas-SamuelSouza.pdf>. Acesso em 08.ago.2011.

SPOSITO, M.E.B. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 1997.

TEIXEIRA, L., LEGASPE, L.B.C., MILANELLI, J.C.C. Gestão Integrada de Grandes Empreendimentos: o desafio do Litoral Norte do Estado de São Paulo. **Anais do Simpósio Brasileiro de Oceanografia 2011**. Disponível em: <www.vsbo.io.usp.br> . Acesso em: 1.ago.2011.

VILLAÇA, F.J.M.A Crise do Planejamento Urbano. **Revista São Paulo em Perspectiva**. v.09, n°02, p.45-51, abr/jun 1995.

_____. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999. p. 237 – 247.

_____. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: Edição do Autor, 2005. Disponível em: <www.flaviovilaca.arq.br> . Acesso em :27.jul.2011.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 3ª ed, 2008.

VIEIRA, E. T.; SANTOS, M. J. Desenvolvimento econômico regional uma revisão histórica e teórica. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 8, p. 344-369, 2012

FONTES

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Disponível em: <http://www.anp.gov.br>. Acesso em:02.nov.2011.

CARAGUATATUBA. Prefeitura Municipal. Audiência Pública Referente a Proposta do Plano Diretor do Município de Caraguatatuba, 2011. Disponível em: <<http://www.caraguatatuba.sp.gov.br/noticias/?id=5425>> Acesso em: 30.ago.2011

CARAGUATATUBA. Prefeitura Municipal. Caraguá 2030. Disponível em <www.caraguatatuba.sp.gov.br>. acesso em:27.jul.2011.

CARAGUATATUBA. Prefeitura Municipal. Depoimentos Orais. APMC-DOAP, pasta 1,2000.

DEMISSÃO EM CARAGUATATUBA. Reportagem TV Vanguarda, 22/07/2011.

CARAGUATATUBA Prefeitura Municipal. **Plano Diretor do município de Caraguatatuba**. Disponível em <www.caraguatatuba.sp.gov.br>. acessado em:27.jul.2011.

Prefeitura Municipal da Instância balneária de Caraguatatuba. Atas das reuniões ordinárias do Plano Diretor. Disponível em <www.caraguatatuba.sp.gov.br>. acesso em:15.set.2012.

FIRJAN - Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. **Disponível em:** <<http://www.firjan.org.br/IFDM/>>. Acesso em:02/03/2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em:<www.ibge.gov.br/>. Acesso em:27 de agosto de 2011.

INPE, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Disponível em:<www.inpe.br>. Acesso em:04.setembro.2011

INSTITUTO POLIS. Diagnóstico Urbano Sócio Ambiental e Programa de Desenvolvimento Sustentável em Municípios da Baixada Santista e Litoral Norte do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/>>. Acesso em: 03.set.2012.

Instituto Polis. Relatoria da Plenária Final. Disponível em: <<http://litoralsustentavel.org.br/wp-content/uploads/2012/06/RelatoriaOficinadeCaraguatatuba.pdf>>. Acesso em: 03.set.2012.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <www.ipea.gov.br/>. Acesso em: 07.setembro.2011

Portal de Acompanhamento Municipal dos objetivos de desenvolvimento do milênio. Disponível em: <www.portalodm.com.br/relatorios/7-qualidade-de-vida-e-respeito-aomeio-ambiente/sp/caraguatatuba> Acesso em: 27 de agosto de 2011.

SEADE, Informação dos Municípios Paulistas, 2011. Disponível em: <www.seade.gov.br>. Acesso em: 30/08/2011.

SECRETARIAS MUNICIPAIS DA PREFEITURA DE CARAGUATATUBA. Plano Diretor de Caraguatatuba. Entrevista à Claudilene Gigliotti, 2012.

ANEXO



- L E G E N D A - Z O N A S**
- ZONA MISTA
 - ZONA MISTA VERTICAL-1
 - ZONA MISTA VERTICAL-2
 - ZONA MISTA VERTICAL-3
 - ZONA MISTA VERTICAL-4
 - ZONA MISTA VERTICAL-5
 - ZONA MISTA VERTICAL-12
 - ZONA MISTA VERTICAL-14
 - ZONA MISTA VERTICAL-23
 - ZONA ESTRITAMENTE RESIDENCIAL -1
 - ZONA ESTRITAMENTE RESIDENCIAL -2
 - ZONA ESTRITAMENTE RESIDENCIAL -3
 - ZONA RESIDENCIAL VERTICAL -4
 - ZONA RESIDENCIAL VERTICAL -5
 - ZONA RESIDENCIAL VERTICAL -9
 - ZONA RESIDENCIAL VERTICAL -12
 - ZONA RESIDENCIAL VERTICAL -24
 - ZONA RESIDENCIAL VERTICAL -25
 - ZONA RESIDENCIAL VERTICAL -26
 - ZONA COMERCIAL
 - ZONA COMERCIAL -II
 - ZONA LOGISTICA
 - ZONA INDUSTRIAL
 - ZONA DE ORLA MISTA HORIZONTAL
 - ZONA ESPECIAL
 - ZONA TURISTICA ECOLOGICA
 - ZONA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
 - ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL
 - ZONA EXPANSÃO URBANA
 - ZONA RETROPORTE
 - FAIXA GASODUTO
 - COTA - ÁREA TOMADA
 - COTA 100
 - ZONA DE AREA DE RISCO
 - ZONA DE AMORTECIMENTO
 - ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL
 - ZONA DE SUPORTE URBANO
 - FAIXA DE RECULO
 - ZONA ECOLOGICA ECONOMICA

Anexo 1. Mapa do Zoneamento do Plano Diretor de Caraguatatuba 2011. Legenda adaptada