

XIV SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS INTEGRADAS DA UNAERP CAMPUS GUARUJÁ

Necessidades Energéticas e Consequências Ambientais

Diagnóstico de Gestão de Praias

Camilla Paiva Laguna
Discente do Curso de Administração
Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP Campus
Guarujá
camilla.laguna@gmail.com

João Leonardo Mele
Professor do Curso de
Direito
Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP Campus
Guarujá
mele@mele.com.br

Este simpósio tem o apoio da Fundação Fernando Eduardo Lee

Resumo

O Guarujá é a terceira maior ilha do litoral do Estado de São Paulo, com 27 praias ao longo de 22 quilômetros e 310 metros de costa. Segundo dados da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - IBGE (2011), no Município residem em torno de 308.000 habitantes e estima-se que durante a temporada de verão, a cidade receba mais de 1,5 milhão de turistas. Grande parte deles usufrui da praia da Enseada, a qual possui vários problemas de gestão nesse espaço territorial quer na área ambiental ou na de infraestrutura pública colocada à disposição das pessoas. Diante deste cenário como objeto deste trabalho, objetivos foram traçados: a) Promover diagnóstico dos atores que atuam na Gestão dessa praia de Guarujá; b) Propor a gestão compartilhada da mesma através de um conselho paritário. Para realizar essa pesquisa, foram realizadas pesquisas bibliográficas relacionadas ao assunto e entrevista com o Secretário Municipal de Meio Ambiente. Os principais resultados estão direcionados ao formato do conselho e o regramento de seu funcionamento.

Palavras-chave: Gestão Compartilhada; Controle Territorial; Proteção Socioambiental.

Summary

Guarujá is the third largest island on the coast of the State of São Paulo, with 27 beaches along 22 kilometers and 310 meters of coastline. According to data from the IBGE (2011), the Municipality resides around 308,000 inhabitants and it is estimated that during the summer season, the city receives more than 1.5 million tourists. Most of them enjoy the Enseada beach, which has several management problems in this territorial space, either in the environmental area or in the public infrastructure. Before this scenario as object of this work objectives were drawn: a) To promote the diagnosis of the actors that act in the Management of this beach of Guarujá; b) To

propose the shared management of it through a joint council. To carry out this research, bibliographical researches related to the subject and interview with the Municipal Secretary of the Environment were carried out. The main results are directed to the format of the board and the regulation of its functioning.

Key-words: Shared Management; Territorial Control; Protection

Seção 1 - Curso de Administração - Meio Ambiente.

Apresentação: Apresentação Oral

1. Introdução

A gestão de espaços com interesse turístico no município de Guarujá envolve de maneira significativa as praias que compõe a ilha em uma vocação que se estabeleceu na cidade desde a emancipação em 1934.

Com o advento da ligação seca entre a cidade de Guarujá e o Continente ocorrido na década de 1970, a praia da Enxada foi objeto de um gigantesco desenvolvimento imobiliário que não observou um planejamento mais meticuloso dessa ocupação.

Referida praia que é a de maior extensão da ilha e apresenta excelentes condições de balneabilidade, viu acomodar nas últimas décadas diferentes formas de utilização, tanto do ponto de vista comercial, como hotéis, bares e restaurantes, como também uma ocupação menos convencional de quiosques, afetando espaços sob a administração da União.

Ainda concorrem nesse processo atividades de ambulantes, esportivas diversas e náuticas, que em outras oportunidades acabam gerando conflitos de uso, enquanto sobre o mesmo espaço se verifica a possibilidade de administração de fiscalização dos diferentes entes federativos, mas que não conseguem ajustar os seus objetivos entre si.

O presente trabalho de pesquisa pretende fazer o diagnóstico dessas questões e propor um instrumento de gestão que permita potencializar o controle das atividades da região e que tenha como resultado benefícios ambientais, sociais, turísticos e paisagísticos alcançando todos os usuários que de forma direta e indireta atuam, ou usufruam do espaço objeto de estudo.

2. Objetivos

2.1 Objetivo Geral

Efetuar estudo sobre os instrumentos de gestão das praias de Guarujá e propor mecanismo de controle territorial.

2.2 Objetivos Específicos

- a)** Promover diagnóstico dos atores que atuam na Gestão da Praia da Enxada de Guarujá
- b)** Propor a gestão compartilhada das praias através de conselhos.

3. Justificativa

Atualmente as praias de Guarujá apresentam múltiplos problemas que vão desde o descarte de resíduos à balneabilidade com riscos a saúde.

Em que pese existirem normas para coibir as irregularidades há um descompasso entre as ações e as necessidades socioambientais do local. Sem a gestão compartilhada e acompanhamento das resoluções dos problemas não haverá efetividade na proteção das pessoas.

Faz-se necessária a utilização de instrumento de gestão que será o objetivo do presente trabalho.

4. Revisão bibliográfica.

4.1 Diagnósticos do Município de Guarujá e a importância turística das praias.

De acordo com Vieira (2004) a colonização da Ilha de Santo Amaro ocorreu a partir do Século XVI, com engenhos de cana. Em 10 de julho de 1832, o Guarujá alcançou a condição de vila, com a edição de um decreto imperial, com novos moradores de Santos, que, além das plantações de cana-de-açúcar, implantaram os bananais e arrozais.

Mas foi com a construção de alguns imóveis na praia de Pitangueiras no início do século passado que a utilização balneária do município começou a ganhar contornos de maior importância, atingindo um público mais seletivo e de melhor poder aquisitivo, tanto que nessa área se fixou um cassino, que por si só trazia particular movimentação a cidade, que veio efetivamente de emancipar em 1934.

O Guarujá sofreu um crescimento desordenado, a partir da metade do Século XX, com a chamada febre imobiliária, a situação se agravou quando a população de Santos também passou a ocupar essas áreas em função do desmoronamento de morros, provocada pelas chuvas do ano de 1956. (ISSA, 2014)

Segundo o levantamento socioeconômico da Vila Baiana, elaborado pela Prefeitura Municipal de Guarujá em 1997, a ilha de Santo Amaro, também sofreu grandes pressões, quando, na década de 1940, a família Estéfano, uma das mais conhecidas do estado de São Paulo, era proprietária de extensas glebas na Praia da Enseada, que foram sendo divididas entre seus herdeiros, os quais implantaram diversos loteamentos, que se estendiam da praia até o maciço florestal.

Para que fosse efetuada a implantação destes loteamentos, foram trazidos trabalhadores de diversas regiões, uma vez que os caiçaras não se adaptaram ao trabalho no setor da construção civil. Esta mão de obra trazida de fora foi se instalando precariamente em áreas públicas e privadas de forma ilegal e clandestina.

Posterior aos loteamentos, a Prefeitura Municipal De Guarujá (1997) diagnosticou que o número de moradias foi crescendo devido à necessidade de mão de obra, para a construção das casas de veraneio. Estas edificações tiveram que se adaptar às curvas de nível e nascentes de água disponíveis e, atualmente, as águas servidas são lançadas livremente. Com dificuldade de fiscalização, mais da metade do maciço florestal da Serra de Santo Amaro, tanto áreas públicas ou particulares, foram sendo ocupadas.

Foi a partir de 1971, com a inauguração da Rodovia Piaçaguera-Guarujá, que a ocupação da cidade e a construção civil deram um novo contorno ao Guarujá. Toda a orla da cidade, entre a praia do Tombo e Pernambuco, foi ocupada por diversos loteamentos e edifícios, sem a necessária contraparte de infraestrutura. (VAZ, 2003)

A qualidade ambiental, desde então, vem caindo, com a poluição das águas, ocupação de áreas sensíveis, como morros e mangues, e um número cada vez maior de turistas, moradores e migrantes, que provocam uma sobrecarga nos

sistemas de atendimento público do Guarujá.

Na década de 1980 e início de 1990, milhões de turistas visitaram a ilha todos os verões, provocando o colapso da infraestrutura do município, passando a ser comum cortes de eletricidade, falta d'água e poluição das praias. Extensas áreas foram ocupadas por favelas, habitadas por pessoas em busca de novas oportunidades e a criminalidade tomou corpo.

O cenário caótico levou a uma profunda crise no turismo e na economia de Guarujá, que perdeu turistas e investimentos para o Litoral Norte e, até mesmo, para outras cidades da Baixada Santista.

A segunda metade da década de 1990 viu uma recuperação progressiva do balneário, com investimentos em saneamento, habitação, infraestrutura e outros efeitos benéficos da divisão do total de turistas com outras regiões, causando menor sobrecarga na cidade. O Guarujá começou a receber novas intervenções, passou a desenvolver o turismo de negócios e a prestação de serviços, visando a expandir sua base econômica e se tornar menos dependente do turismo sazonal. (ISSA, 2014)

O crescimento desordenado de Guarujá aconteceu principalmente entre as décadas de 1970 e 1980, quando toda a orla da cidade, da praia do Tombo à praia de Pernambuco, foi loteada e inúmeros edifícios foram construídos. A inauguração da rodovia Piaçaguera-Guarujá em 1971, aumentou o pedido de aprovação de construções. Infelizmente, obras de infraestrutura de base da cidade não acompanharam o crescimento imobiliário, uma vez que a rede de esgoto, água e energia elétrica eram insuficientes para atender esta nova demanda. Com os imóveis inflacionados, a população mais carente passou a ocupar áreas sensíveis a desastres como morros e mangues (VIEIRA, 2004; VAZ, 2010).

A geografia urbana passou por outra significativa mudança em Janeiro de 1973. Devido aos grandes temporais que ocorreram em todo o Litoral Paulista, inúmeros deslizamentos de morros aconteceram por causa dos ventos fortes e das trombas de água. Um dos morros que sofreu mais com esta situação foi o Morro da Glória, habitado desde a década de 1950 por famílias humildes em barracos. As famílias foram remanejadas para uma área de bananal chamada Cachoeira dos Macacos, surgindo então a Vila Zilda. O nome foi dado em homenagem à esposa do governador Laudo Natel, homem que cedeu provisoriamente o local para acomodação das famílias. A situação que era para ser provisória tornou-se definitiva e no final da década de 1970 já havia em torno de 700 barracos nesta e em outras áreas invadidas. Em 1983, outro desabamento de rochas na Vila Sônia fez com que a prefeitura transferisse, em caráter emergencial, as famílias para outra área formando-se a Vila Edna. O Guarujá que antes era o local preferido da sociedade paulista passou a sofrer problemas latentes entre a década de 1980 e 1990 (VIEIRA, 2004; MELE, 2009; VAZ, 2010).

A tabela 1 demonstra o crescimento populacional que ocorreu no Guarujá e nos demais municípios da Baixada Santista, entre 1940 e 1991:

Tabela 1 – Aumento Populacional da Baixada Santista (1940 a 1991).

Município	1940	1950	1960	1970	1980	1991
Santos	158.998	203.562	262.997	342.005	412.448	417.45
Bertioga	-----	-----	-----	3.575	4.223	17.002
S.Vicente	17.924	31.684	75.997	116.485	193.008	268.618
Guarujá	7.539	13.203	40.071	94.021	151.127	210.207
P.Grande	-----	-----	-----	19.704	66.004	123.492

Fonte: Oliveira (2011).

Segundo Oliveira (2011), o crescimento desordenado, nas décadas de 1980 e 1990, trouxe diversos problemas de infraestrutura como falta de água, cortes de eletricidade, poluição das praias e favelização. Apesar do crescimento populacional, o crescimento socioeconômico não ocorreu de forma similar, aumentando a criminalidade e afastando os turistas da região que mudaram seu destino turístico para o Litoral Norte do Estado de São Paulo. No início do século XXI, Guarujá já possuía um cenário preocupante. Em 2007, a população do Município já se aproximava de 300.000 habitantes, com uma densidade demográfica superior a 2.000 habitantes por km².

Com o intuito de mapear os problemas da ocupação do Município, estudos como o de Oliveira (2011), definiram possíveis zonas de riscos do Município. Dentre outros tópicos, neste estudo estão destacadas as zonas que tratam das ocupações em áreas de morros, como a praia da Enseada.

O estudo citado apontou que nos morros próximos a praia Enseada, mais de 80 % das áreas disponíveis já foi ocupada por construções realizadas em condições bastante precárias. Dentro destas, destaque pode ser dado para duas áreas localizadas no morro da praia da Enseada denominadas Vila Júlia e Vila Baiana, que apresentam cerca de 6.000 habitantes instalados em cada uma delas.

Na Figura 1 a seguir pode ser vista a situação atual da ocupação extremamente desordenada que se instalou nas encostas destas áreas de morro, suscetíveis a desastres naturais.



Figura 1 - Ocupação das encostas (Favela da Vila Júlia e da Vila Baiana – Enseada – SP)

Fonte: Mele (2009)

Todo este cenário de crescimento desordenado observado entre o período de 1950 a 2007 tem contribuído para que intensos conflitos de ordem econômica, social e ambiental ocorram no Município. Tais eventos criaram a oportunidade e a necessidade da elaboração de um projeto intitulado Revitalização Socioambiental do Guarujá pela Universidade de Ribeirão Preto Campus Guarujá - UNAERP realizado em 2007. O mesmo foi registrado pela Universidade Conselho Nacional de Pesquisa - CNPq de modo que pudesse contribuir para o desenvolvimento sustentável do Município e que contasse com a parceria dos poderes públicos, privados e da sociedade civil organizada. Com o intuito de se realizar um projeto piloto o qual pudesse ser reaplicado posteriormente a outros bairros do Município, em 2009 definiu-se que o diagnóstico e o prognóstico socioambiental do referido projeto seria aplicado na praia da Enseada (MELE 2009).

4.2 Economia

A economia do município está apoiada na atividade turística, possui atividade marítima, de lazer, industrial, além da atividade portuária e pesqueira. Conta, também, com movimento comercial em Vicente de Carvalho, que é o segundo maior da Região Metropolitana da Baixada Santista. (HISTÓRIA E CULTURA, 2011)

Vicente de Carvalho também abriga os terminais portuários de Guarujá, na margem esquerda do Porto de Santos, sendo considerado o principal porto do país, que movimentava cerca de 25% do comércio exterior brasileiro e reconhecido como o maior da América Latina. As cargas movimentadas na cidade tem acesso aos terminais nos modais rodoviário, ferroviário e marítimo.

Para a Secretaria Municipal de Turismo (2010) o Guarujá é conhecido como a Pérola do Atlântico, devido às suas belas praias e belezas naturais. Procurada pelos turistas na alta temporada, a cidade conta com praias urbanizadas e algumas selvagens, acessíveis apenas por trilhas ou barcos. Além do litoral, Guarujá oferece construções históricas, mirantes e trilhas de ecoturismo.

No setor pesqueiro, a Ilha possui a maior comunidade de pesca artesanal do

Estado de São Paulo, que pode ser vista e praticada em diversas praias da região, tornando-se outra atração local. Além dos restaurantes de frutos do mar localizados ao longo das avenidas e orlas das praias municipais.

A cidade conta com mais de 9.000 leitos em cerca de 60 unidades, para hospedagem entre hotéis, albergues, flats, pousadas e outras modalidades, proporcionando ao visitante diversas escolhas de serviços. (SANTOS E REGIÃO, 2011)

O município oferece infraestrutura náutica, sendo o segmento, referência em todo o Estado de São Paulo. O setor náutico possui capacidade para mais de 1.000 vagas, para embarcações até 120 pés, e gera mais de 3.000 mil empregos diretos. O turista pode deixar sua embarcação em segurança, em umas das diversas garagens náuticas particulares, enquanto desfruta de seu passeio pela cidade.

4.3 Turismo na cidade de Guarujá

De acordo com o novo mapa, 147 municípios do estado estão nas categorias A, B e C, que contemplam aqueles que concentram o fluxo de turistas domésticos e internacionais. Como exemplo, temos cidades como a capital São Paulo, Aparecida, um dos principais destinos de turismo religioso do país; Campos do Jordão, Santos, Guarujá, Embu das Artes. Os demais 285 municípios figuram nas categorias D e E. Esses destinos não possuem fluxo turístico nacional e internacional expressivo, no entanto alguns possuem papel importante no fluxo turístico regional e precisam de apoio para a geração e formalização de empregos e estabelecimentos de hospedagem. (MINISTÉRIO DO TURISMO 2017)

4.4 Conflitos na gestão da Praia da Enseada

A área objeto de estudo como já citado possui atuação de diferentes atores do poder público, porém não se registram qualquer mecanismo que unifique ou organize referidas ações.

Um dos maiores problemas encontrados é que os espaços de praias sempre tiveram a administração federal incidindo sobre eles, a exemplo a Secretária do Patrimônio da União – SPU, enquanto o município possui obrigações claras, definidas através da constituição federal, da lei que criou o estatuto das cidades, do plano diretor e do código municipal de posturas.

Um exemplo clássico é a questão dos quiosques que se estabeleceram ao longo da Praia da Enseada, permissionados pela prefeitura municipal e que depois de estabelecidos por vários anos foram objeto de intervenção da SPU, pois entendeu-se que o espaço estava sobre área de marinha a qual não autorizou aqueles tipos de construção, o caso acabou indo aos tribunais em uma ação civil pública que se arrastou por anos trazendo inúmeros problemas entre os órgãos e diretamente para a prefeitura, com o ministério público que exigia a retirada desses equipamentos dos locais onde se encontram.

Com o advento da implantação do Projeto Orla houve a oportunidade de haver uma melhor relação na gestão dos espaços da união sobre os quais a prefeitura também possui responsabilidade e durante vários anos se efetuou um planejamento para direcionar essa gestão que hoje é o objeto de apreciação pelos órgãos oficiais para ser submetida posteriormente ao processo de audiências públicas, organizando e redefinindo ações compartilhadas.

De todo esse processo também se encontra ações específicas do estado como ente federativo, a exemplo do controle de balneabilidade efetuado pela CETESB, da atividade de proteção da vida aos banhistas realizado pelo corpo de

bombeiros e da segurança individual e patrimonial efetuada pela polícia militar do estado de São Paulo.

Entre os problemas que requerem atuação específica da Prefeitura encontramos a regularidade e legalidade do trabalho dos ambulantes que atuam de forma ilegal e clandestina, da produção de resíduos sólidos decorrente do uso das praias e até mesmo da contaminação de solo com o lançamento na areia de efluentes, óleo de comida, restos de alimentos, e outros produtos.

Neste cenário verificamos que os usuários da praia da Enseada ficam expostos a riscos de saúde, de segurança, e demais decorrentes de atividades específicas, como por exemplo, shows, queimas de fogos e eventos que provocam aglomerações de toda espécie.

Torna-se evidente que com a recente edição de norma reguladora na qual a união repassa competências para as prefeituras de fazer gestão nas áreas sobre administração da SPU, o conflito maior pode ser diminuído, porém os problemas a cima apontados não deixaram de existir e de alguma forma precisam ser selecionados.

Nesse processo com tantos interessados indica-se a criação de um instrumento que possa alinhar e controlar o espaço territorial trazendo diferentes benefícios para todos.

5. Materiais e métodos.

Para realizar essa pesquisa, foram realizadas pesquisas bibliográficas relacionadas ao assunto e entrevista com o Secretário Municipal do Meio Ambiente.

6. Resultados e discussão

6.1 Proposta de Conselho Gestor

Desde a primeira conferência mundial de meio ambiente ocorrida em Estocolmo, na Suécia em 1972 uma nova dinâmica de gestão ambiental foi estabelecida e nela já estava inserida a participação dos entes públicos e da coletividade do processo de administração de espaços protegidos.

No Brasil a política nacional de meio ambiente criada em 1981 consagrou esses processos com o objetivo de sustentabilidade, mas foi efetivamente em 1988 com a promulgação da constituição federal que se estabeleceu a responsabilidade compartilhada entre o poder público e a coletividade na defesa e proteção do meio ambiente, o que alcança integralmente a área objeto do presente estudo. Esses diplomas legais que foram se conciliando através dos anos, demonstraram que a gestão compartilhada possui relevantes resultados, tanto que esse procedimento foi incorporado a norma que estabelece a gestão de espaço territoriais protegidos, estabelecida no sistema nacional de unidade de conservação, que prevê a existência de conselhos gestores qualitativos na administração de espaço protegidos.

A proposta desde trabalho é de usar da mesma metodologia para que uma interligação de entidades com interesses comuns da praia da Enseada possa vir a compor esse conselho de gestão, que uma vez estabelecido pode ser regulado em norma de poder público municipal, congregando os diferentes atores do serviço público que tem obrigatoriedade de atuar nesse espaço e em mesmo número entidades civis que possuam interesse direto e indireto nessa gestão.

Para tanto se sugere o estabelecimento de um conselho, de dose membros, assim distribuídos para desenvolverem as ações de interesse:

1. Representante da Secretária do Patrimônio da União;
2. Representante do poder público estadual;
3. Representante da Secretaria de Meio Ambiente Municipal;
4. Representante da Secretaria Municipal do Turismo;
5. Representante da Secretaria Municipal de Defesa e Cidadania;
6. Representante da Secretaria Municipal responsável pela fiscalização de obras e posturas;
7. Representante da Associação Comercial do Município;
8. Representante dos hotéis, bares e estabelecimentos similares;
9. Dois representantes de entidades de bairro da praia da Enseada;
10. Representante de Entidade Ambientalista que desenvolva trabalhos na região da enseada;
11. Representante da OAB.

7. Conclusões

A pesquisa demonstra que pela condição da cidade e do local objeto de estudo, a proposta de um mecanismo de administração largamente utilizado como um conselho gestor permitira a troca de informações, a criação de metodologias próprias de trabalho, e o estabelecimento de um regimento interno, que bem aplicado pode potencializar os resultados esperados pela população e usuário, como economia de meios humanos e materiais, tão desejada pela administração pública.

As experiências inovadoras, alinhadas a tecnologia disponível tem a capacidade de vencer esse desafio da administração de resultados com competência, desde que possua instrumento adequado para o tal, motivo pelo qual se propõe o presente trabalho a apresentar a proposta do Conselho gestor da praia da Enseada, cujos os resultados positivos, se implantados poderá alcançar as demais praias do município de Guarujá.

8. Referências

IBGE, Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística. **Estatísticas Sociais, Demográficas e Econômicas**, 2011.

VIEIRA, Crívio Modesto de Moraes. **A Ilha do Sol**. Santos: Espaço do Autor, 2004, p.19. 2004

ISSA, Instituto de Segurança Socioambiental, **Revitalização Socioambiental**, 2014. Disponível no site: <http://www.issa.net.br/upload/arquivofile/tipoarquivofile/e00da03b685a0dd18fb6a08af0923de0.pdf>

MELE, J. L. **Projeto de Revitalização Sócioambiental**. Guarujá, 2009.1 CD-ROM.

OLIVEIRA, R. C. de. Impactos da Urbanização no Sistema Hidrológico: **Inundações no Município do Guarujá/SP**. Guarujá: Revista Geográfica da América, 2011.1 CD-ROM

História e Cultura, Disponível em: <https://site.anpuh.org/index.php/2015-01-20-00-01-55/publicacoes/lancamentos/item/1927-revista-historia-e-cultura>, 2011.

Secretaria Municipal de Turismo. GUARUJÁ. Secretaria Municipal de Turismo. **Inventário de turismo do Município de Guarujá**. CD-ROM: São Paulo, 2010;

CETESB, Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. Costa da Mata Atlântica: **Um mar de possibilidades!** 3. ed., 2010.