



**MARCELA DA SILVEIRA FEITAL**

**Conflitos e arenas decisórias de grandes projetos de  
infraestrutura: uma discussão do Porto de São Sebastião – São  
Paulo - Brasil**

**Campinas**

**2014**





**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

**MARCELA DA SILVEIRA FEITAL**

**Conflitos e arenas decisórias de grandes projetos de  
infraestrutura: uma discussão do Porto de São Sebastião – São  
Paulo - Brasil**

**ORIENTADORA: Professora Doutora Lúcia da Costa Ferreira**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de  
Filosofia e Ciências Humanas, para obtenção do título de  
Mestre em Sociologia.

Este exemplar corresponde à versão final da tese  
defendida por Marcela da S. Feital e orientada por  
Profa. Dra. Lúcia da C. Ferreira e aprovada em  
\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_.

**Campinas**

**2014**

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/338

F329c Feital, Marcela da Silveira, 1989-  
Conflitos e arenas decisórias de grandes projetos de infraestrutura : uma discussão do porto de São Sebastião - SP - Brasil / Marcela da Silveira Feital. – Campinas, SP : [s.n.], 2014.

Orientador: Lúcia da Costa Ferreira.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Conflito social . 2. Participação social. 3. Burocracia. 4. Análise institucional.  
5. Processo decisório . 6. Licenças ambientais. I. Ferreira, Lúcia da Costa. II.  
Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.  
III. Título.

**Título em outro idioma:** Conflict and decision-making arena of large infrastructure projects: a discussion about the port of Sao Sebastiao - Sao Paulo - Brazil

**Palavras-chave em inglês:**

Social conflict

Social participation

Bureaucracy

Institutional Analysis

Decision making

Environmental permits

**Área de concentração:** Sociologia

**Titulação:** Mestra em Sociologia

**Banca examinadora:**

Lúcia da Costa Ferreira [Orientador]

Gabriela Marques Di Giulio

Gilda Portugal Gouvea

**Data de defesa:** 14-04-2014

**Programa de Pós-Graduação:** Sociologia

iv



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, em sessão pública realizada em 14 de abril de 2014, considerou a candidata MARCELA DA SILVEIRA FEITAL aprovada.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Profa. Dra. Lúcia da Costa Ferreira

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Lúcia da Costa Ferreira", written over a horizontal line.

Profa. Dra. Gilda Figueiredo Portugal Gouvêa

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Gilda Figueiredo Portugal Gouvêa", written over a horizontal line.

Profa. Dra. Gabriela Marques Di Giulio

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Gabriela Marques Di Giulio", written over a horizontal line.



## **Resumo**

A discussão e aprovação de megaprojetos de infraestrutura envolvem arenas de negociação em diversos níveis. Da discussão de objetivos à elaboração de regras que definem a natureza, os limites e o alcance do empreendimento, o processo decisório coloca em ação atores diversos em termos de interesses e aparatos de negociação. Essa pesquisa analisou a arena decisória, seus múltiplos níveis e os conflitos que estão associados à expansão do principal porto da costa norte de São Paulo, o Porto de São Sebastião. Neste contexto, esta pesquisa também examinou se há uma tendência de burocratização da arena ambiental que pode trazer vantagens ou desvantagens para os conflitos associados a grandes projetos. Este porto tem relevância histórica no Brasil como um dos principais eixos do petróleo e de outros produtos das Regiões Metropolitanas de Campinas e do Vale do Paraíba, configurando uma área com importância nacional estratégica. O porto é rodeado por unidades de conservação e patrimônio histórico, configurando também uma área turística importante. Para compreender essa realidade foi necessária uma adaptação e hibridização de teorias sobre racionalização, conflitos e arena social, e de análise institucional. Foi utilizado um arcabouço analítico que permitiu a identificação de uma rede de situações de ação (nacional/regional/local), seus componentes-chave e as relações entre níveis. Os dados empíricos incluíram vídeos e transcrições das audiências públicas, entrevistas semiestruturadas com atores em diferentes níveis, análises de documentos, artigos de jornais e relatórios de impactos ambientais. O trabalho discutiu as implicações das interações dentro de cada nível no planejamento e no processo de licenciamento ambiental no Brasil. Os dados demonstraram que os atores com interesses divergentes adotaram estratégias de ação diferentes para influenciar as decisões. Isso, aliado a elementos organizacionais do processo decisório, contribuiu para um diálogo desigual, menos aberto e transparente, promovendo o que foi chamado de “conversa de surdo”.

### **Palavras-chave**

Conflitos; arena; burocracia; questão ambiental; estudos da ciência, análise institucional, portos, audiências públicas, licenciamento ambiental.



## **Abstract**

The approval of infrastructure megaprojects involves negotiation arenas at different levels. From the discussion of long-term goals to the crafting of rules defining the nature and scope of a project, the decision-making process brings together actors with different goals, worldviews, and negotiating powers. This research examines the decision arena and its multiple levels and the social conflicts associated with the expansion of the sea port in the Northern coast of São Paulo. It also tries to verify whether there is trend to bureaucratization (weberian sense) of the environmental arena, and whether it brings advantages or disadvantages for the resolution of conflicts associated with large projects. This port has a historic importance as one of the main hubs for petroleum and other products, an area of touristic and national strategic importance. The port is surrounded by colonial towns and conservation units, which makes this region an important touristic area. To understand this case different groups of theories were integrated: rationalization, conflicts, social arena, and institutional analysis. The Institutional analysis and Development framework (IAD) was used to identify the network of action situations at different levels (national, regional and local), their key components and their interlinkages across levels. Empirical data include videos and transcripts of public-meetings, semi-structured interviews, analysis of documents, news articles, and environmental impact assessments. This study analyzes the implications of these interlinkages to the current system of environmental planning and project approval in Brazil. The data showed that actors with divergent interests adopted different action strategies to influence decision-making. This, together with the organizational elements of the decision process, contributed to an unequal, less open and transparent dialogue, promoting what was called "deaf conversation".

### **Keywords**

Conflicts; arena; bureaucracy; environmental issues; science studies, institutional analysis, ports, public hearings, environmental impact assessments.



# Índice

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	<b>XV</b>
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	<b>XVIIIVII</b>
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	<b>XIXX</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....	<b>XXI</b>
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>XXIIIIII</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
1.1. APRESENTAÇÃO DO CASO EMPÍRICO: O CONTEXTO DO LITORAL NORTE PAULISTA....	5
1.1.1. <i>Breve histórico do Porto de São Sebastião</i> .....	17
1.1.2. <i>Apresentação do processo de licenciamento ambiental do porto de São Sebastião</i> .....	20
1.1.3. <i>Justificativa da escolha do caso estudado</i> .....	27
1.2. ESCOPO E CONTRIBUIÇÃO DESSA DISSERTAÇÃO .....	28
1.3. PANORAMA GERAL DA DISSERTAÇÃO.....	30
<b>2. CAPÍTULO TEÓRICO-METODOLÓGICO</b> .....	<b>33</b>
2.1. O CONCEITO SOCIOLÓGICO DE CONFLITO .....	34
2.2. ARENA .....	41
2.2.1. <i>A perspectiva de Elinor Ostrom</i> .....	42
2.2.2. <i>Renn, Hannigan, Ferreira: hibridização da teoria de arena</i> .....	48
2.3. BUROCRACIA .....	58
2.4. O CASO E AS METODOLOGIAS .....	64
2.4.1. <i>Construção teórica</i> .....	64
2.4.2. <i>Levantamento e análise de matérias de jornais</i> .....	65
2.4.3. <i>Viagem de campo e entrevistas semi-estruturadas</i> .....	66
2.4.4. <i>Análise documental dos estudos e relatórios de impactos ambientais</i> .....	68
2.4.5. <i>Audiências públicas: observação participante e análise situacional</i> .....	69
2.4.6. <i>Apresentação e uma primeira análise geral do caso empírico</i> .....	70
<b>3. LEITURA GERAL DO PROCESSO DECISÓRIO DA AMPLIAÇÃO DO PORTO DE SÃO SEBASTIÃO</b> .....	<b>79</b>
3.1. O CONTEXTO NACIONAL .....	82
3.2. O CONTEXTO REGIONAL: O LICENCIAMENTO AMBIENTAL .....	86
3.3. O CONTEXTO LOCAL: AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS .....	91
3.4. AS RELAÇÕES ENTRE NÍVEIS .....	94
3.5. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	100

<b>4. AS INTERAÇÕES LOCAIS QUE COMPÕEM O PROCESSO DECISÓRIO DA AMPLIAÇÃO DO PORTO DE SÃO SEBASTIÃO .....</b>	<b>103</b>
4.1. ORGANIZAÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA.....	107
4.2. OS PONTOS NEGOCIADOS .....	111
4.2.1. Órgão licenciador .....	114
4.2.2. Empreendedor .....	117
4.2.3. Consultoria Ambiental.....	119
4.2.4. Autoridades locais .....	121
4.2.5. Público participante .....	122
4.3. O DESCOMPASSO ENTRE AS EXPECTATIVAS.....	128
4.4. AS RELAÇÕES DE PODER NA AUDIÊNCIA PÚBLICA E SUA AVALIAÇÃO COMO PRINCIPAL MECANISMO PARTICIPATIVO .....	132
4.5. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	136
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>139</b>
5.1. CONTRIBUIÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS .....	139
5.2. PONTOS PRINCIPAIS.....	140
5.3. LIÇÕES APRENDIDAS .....	145
5.3.1. <i>Diferentes estratégias, diferentes objetivos: mobilização ampla do discurso técnico-científico</i> .....	145
5.3.2. <i>Falta de clareza aumenta incertezas e a falta de confiança</i> .....	146
5.3.3. <i>A realidade não para quando a pesquisa se encerra</i> .....	146
5.3.4. <i>O contexto e a história importam</i> .....	148
5.3.5. <i>A complexidade da realidade exige novos esforços</i> .....	148
<b>6. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>151</b>
<b>7. ANEXOS .....</b>	<b>159</b>

*A João, Teresa e Mariana, por serem  
os melhores que eu poderia ter,*

*E a João, por ser o melhor que eu  
poderia escolher.*



## Agradecimentos

À minha orientadora, Lúcia da Costa Ferreira, pelo apoio, pelo aprendizado e pela confiança que deposita nos trabalhos de cada um de seus orientandos. É um prazer trabalhar com uma pessoa que nos vê como colaboradores na produção do conhecimento.

Ao meu co-orientador, Eduardo S. Brondízio, *Indiana University*, que me recebeu com generosidade, respeito e profissionalismo, colaborando com o meu crescimento acadêmico e pessoal. Também a todos que tive o prazer de trabalhar junto durante minha estadia na IU, colegas, funcionários e professores do *Anthropological Center for Training and Research on Global Environmental Change* e do *Vincent and Elinor Ostrom Workshop in Political Theory and Policy Analysis*.

Ao Programa de Apoio a Núcleos de Excelência - PRONEX - FAPESP/CNPq, pelo financiamento da pesquisa. Ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, minha casa desde 2007, pela estrutura e pelo apoio técnico e profissional dos seus funcionários. Ao Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais, professores, funcionários e alunos, por me acolherem tão bem em minha segunda casa.

A todos os professores que passaram no meu caminho, pela generosidade de compartilhar o conhecimento, inclusive as professoras que atenciosamente aceitaram compor a banca de qualificação e defesa: Gilda P. Gouvea, presente desde o meu primeiro semestre na faculdade, e Gabriela M. Di Giulio, mais do que professora, também colega de trabalho. E também a Eduardo Viglio, que gentilmente aceitou ser nosso suplente.

A todos os que colaboraram diretamente com esta pesquisa, em especial aos atores entrevistados.

Aos meus colegas, amigos e amigas, que me ajudaram a completar essa jornada.

A minha família, João, Teresa, Mariana, e a João Paulo, que sem o apoio e o carinho de vocês essa caminhada não seria possível.



## Lista de Figuras

<b>FIGURA 1:</b> Mapa do litoral de São Paulo .....	<b>6</b>
<b>FIGURA 2:</b> Biodiversidade da região do litoral Norte de São Paulo.....	<b>7</b>
<b>FIGURA 3:</b> Turismo sazonal no município de São Sebastião .....	<b>8</b>
<b>FIGURA 4:</b> Principais problemas de planejamento urbano nos municípios do litoral Norte de São Paulo .....	<b>9</b>
<b>FIGURA 5:</b> Megaempreendimentos da região do litoral Norte de São Paulo .....	<b>10</b>
<b>FIGURA 6:</b> Mapa de áreas protegidas do litoral Norte de São Paulo.....	<b>13</b>
<b>FIGURA 7:</b> Panorâmicas da Rua da Praia, região central de São Sebastião .....	<b>14</b>
<b>FIGURA 8:</b> Fotos dos bairros centrais do município de São Sebastião.....	<b>15</b>
<b>FIGURA 9:</b> Vista aérea de frente para a região do porto na década de 1950 .....	<b>18</b>
<b>FIGURA 10:</b> Imagem do período de construção do porto de São Sebastião .....	<b>19</b>
<b>FIGURA 11:</b> Instalações do porto de São Sebastião na década de 1990 .....	<b>21</b>
<b>FIGURA 12:</b> Projeção futura das obras de ampliação do porto de São Sebastião.....	<b>22</b>
<b>FIGURA 13:</b> Um <i>framework</i> para Análise Institucional.....	<b>43</b>
<b>FIGURA 14:</b> Adaptação do <i>framework</i> para análise da arena decisória instaurada a partir da proposta de ampliação do porto de São Sebastião.....	<b>44</b>
<b>FIGURA 15:</b> Os diferentes níveis de situação de ação que compõem a arena decisória sobre a ampliação do porto de São Sebastião.....	<b>46</b>
<b>FIGURA 16:</b> Matriz das relações de agregação e desagregação estabelecidas entre os atores da arena decisória do porto de São Sebastião identificadas a partir das entrevistas, levantamento de jornais e manifestações nas audiências públicas .....	<b>71</b>
<b>FIGURA 17:</b> Panorama geral do cenário do processo decisório do porto de São Sebastião .....	<b>73</b>
<b>FIGURA 18:</b> IAD <i>framework</i> da situação de ação a nível nacional que compõe a arena decisória sobre a ampliação do porto de São Sebastião .....	<b>82</b>
<b>FIGURA 19:</b> IAD <i>framework</i> da situação de ação a nível regional que compõe o processo decisório do licenciamento ambiental sobre a ampliação do porto de São Sebastião.....	<b>87</b>
<b>FIGURA 20:</b> IAD <i>framework</i> da situação de ação a nível local do processo decisório da ampliação do porto de São Sebastião .....	<b>92</b>

<b>FIGURA 21:</b> Relações de interferência entre as situações de ação que compõem a arena decisória do porto de São Sebastião .....	<b>97</b>
<b>FIGURA 22:</b> Contexto, componentes e interações da situação de ação local do processo decisório do porto de São Sebastião .....	<b>105</b>
<b>FIGURA 23:</b> Cartazes dos manifestantes contrários à proposta de ampliação do porto de São Sebastião .....	<b>116</b>
<b>FIGURA 24:</b> Bandeira dos manifestantes contrários à proposta de ampliação do porto de São Sebastião .....	<b>116</b>

## Lista de Tabelas

<b>TABELA 1:</b> Complexos de infraestrutura em desenvolvimento no litoral Norte de São Paulo .....	<b>11</b>
<b>TABELA 2:</b> Valores de investimento estimado para as obras de instalação e operação dos principais megaprojetos da região .....	<b>12</b>
<b>TABELA 3:</b> Carências de infraestrutura para a população residente em São Sebastião.....	<b>16</b>
<b>TABELA 4:</b> Breve histórico do porto de São Sebastião .....	<b>19</b>
<b>TABELA 5:</b> Principais perspectivas teóricas sobre conflitos sociais, a partir de Vayrynen (1991) e Ferreira (2005) .....	<b>40</b>
<b>TABELA 6:</b> Os sete tipos de regras que podem influenciar a organização de uma situação de ação .....	<b>47</b>
<b>TABELA 7:</b> Grupos de atores que compõem uma arena para Palmund (1992) .....	<b>53</b>
<b>TABELA 8:</b> Grupos sociais que compõem uma arena social para Renn (2008).....	<b>53</b>
<b>TABELA 9:</b> Grupos de atores identificados na arena social analisada .....	<b>54</b>
<b>TABELA 10:</b> Recursos sociais mobilizados pelos atores sociais em uma arena .....	<b>55</b>
<b>TABELA 11:</b> Ferramentas de discursos utilizadas pelos atores nas negociações do processo decisório do porto de São Sebastião .....	<b>56</b>
<b>TABELA 12:</b> Dimensões essenciais de uma organização burocrática.....	<b>60</b>
<b>TABELA 13:</b> Vantagens e desvantagens de uma organização burocrática .....	<b>61</b>
<b>TABELA 14:</b> Entrevistas semi-estruturadas .....	<b>68</b>
<b>TABELA 15:</b> Conjunto de legislações pertinentes ao licenciamento ambiental.....	<b>85</b>
<b>TABELA 16:</b> Sistematização das regras da situação de ação local que compõe o processo decisório sobre a ampliação do porto de São Sebastião .....	<b>95</b>
<b>TABELA 17:</b> Audiências públicas do plano de ampliação do porto São Sebastião .....	<b>106</b>
<b>TABELA 18:</b> Funções atribuídas aos <i>stakeholders</i> do processo decisório do porto de São Sebastião.....	<b>110</b>
<b>TABELA 19:</b> Pontos substantivos negociados nas audiências públicas de São Sebastião e Ilhabela .....	<b>113</b>
<b>TABELA 20:</b> Pontos político-normativos negociados nas audiências públicas de São Sebastião e Ilhabela .....	<b>114</b>

<b>TABELA 21:</b> Regras elaboradas na situação de ação local .....	<b>129</b>
<b>TABELA 22:</b> Os critérios avaliativos da situação de ação local e suas relações de <i>feedback</i> na arena decisória .....	<b>131</b>

## Lista de Abreviaturas

Biota-FAPESP: Programa de Pesquisas em Caracterização, Conservação, Recuperação e Uso Sustentável da Biodiversidade do Estado de São Paulo

CDSS: Companhia Docas de São Sebastião

CEBIMar: Centro de Biologia Marinha

CEBIMAR: Centro de Biologia Marinha da Universidade de São Paulo

CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CONSEMA: Conselho Estadual do Meio Ambiente

CPEA : Consultoria, Planejamento e Estudos Ambientais

EIA: Estudos dos Impactos ambientais

EIA-RIMA: Estudos e Relatórios de Impactos Ambientais

Fapesp: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

FUNDESPA: Fundação de estudos e Pesquisas Aquáticas Ibama: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IAD *framework: Institutional Analysis and Development framework*

IB: Ilhabela

IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IIS: Instituto Ilhabela Sustentável

IO: Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo

IPG: Complexo da Indústria do Petróleo e Gás

LNP: Litoral Norte Paulista

ONG: organização não governamental

ONGs: Organizações Não-Governamentais

OSCIPs: Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PESM: Parque Estadual da Serra do Mar

PIPC: Plano de Integração Porto-Cidade

PRONEX: Programa de Apoio a Núcleos de Excelência

PSS: Complexo Portuário de São Sebastião

RIMA: Relatórios de Impactos no Meio Ambiente

RNT: Complexo Rodoviário Nova Tamoios

SEMA São Sebastião: Secretaria de Meio Ambiente de São Sebastião

SEMA: Secretaria de Meio Ambiente

SS: São Sebastião

TEBAR: Terminal Almirante Barroso da Petrobrás

USP : Universidade de São Paulo

UTGCA: Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba

## Apresentação

Esta pesquisa está colocada em um contexto mais amplo de projetos e trabalhos anteriores meus e de meus colegas pesquisadores, e pretende ser uma continuidade desses estudos. As minhas duas pesquisas de iniciação científica<sup>1</sup>, a monografia<sup>2</sup>, e agora a construção da dissertação, estão inseridas em um Projeto Temático financiado pela Fundação de Amparo à pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) – *Urban Growth, Vulnerability and Adaptation: Social and Ecological Dimensions of Climate Change on the Coast of São Paulo* (Research Project – FAPESP Program on Global Climate Change Process 2008/58159-7), coordenado por Lúcia da Costa Ferreira, cujo objetivo do componente que faço parte foi, de modo geral, analisar os conflitos sociais que emergiram a partir dos impactos da expansão urbana recente na região do litoral Norte de São Paulo. A questão central para os integrantes de tal componente pode ser resumida em duas perguntas que se complementam: os novos investimentos no litoral Norte de São Paulo promoverão o surgimento de um novo tipo de conflito, ou apenas intensificarão os conflitos já existentes? Esses conflitos, novos ou redesenhados produzirão ou têm potencial para produzir mudanças favoráveis à proteção dos recursos naturais e ao controle dos impactos sociais e ambientais que provocarão? (Ferreira *et al.*, 2012).

Dentro deste Projeto Temático, meus trabalhos anteriores analisaram a implicação política dos conhecimentos científicos sobre mudanças ambientais produzidos por especialistas na arena decisória dos licenciamentos ambientais de um megaempreendimento<sup>3</sup> instalado nessa região – o Projeto Mexilhão<sup>4</sup>, observando a

---

1 Quota 2009/2010: O Papel Político do Cientista social nos Conflitos sobre os Riscos de Mudanças Globais; e quota 2010-2011: As Dimensões Humanas das Mudanças Ambientais oriundas dos Empreendimentos Petrolíferos do Litoral Norte paulista. Ambas financiadas pelo PIBIC/CNPq.

2 FEITAL, M. F. O Papel Político do Cientista nos Conflitos em torno do Projeto Mexilhão. Campinas, SP: [s. n.], 2011.

3 O prefixo ‘mega’ é adotado pelos pesquisadores do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Ambiente (NEPAM/Unicamp) para denominar esses empreendimentos instalados na região, sendo justificado pelos altos custos e investimentos envolvidos nesses projetos. Segundo a Avaliação Ambiental Estratégica - PINO (Porto, Indústria Naval e Offshore), publicada pela SMA/SP em 2010, são estimados, em todo o litoral paulista, investimentos da ordem de 209 bilhões de reais até 2025.

organização social frente às questões de riscos e mudanças ambientais levantadas nessa arena. Também foi possível analisar como essa arena decisória de definição de riscos e impactos ambientais fora perpassada por outras questões que estavam para além da problemática ambiental, tais como: infraestrutura, educação, saúde, investimentos e corrupção – destacando, com isso, a importância desse espaço para a participação pública. Estes trabalhos estiveram bastante atrelados à pesquisa de outros pesquisadores do Projeto Temático, mas mais especificamente ao trabalho de E. Viglio (2012), que problematizou sobre os usos sociais e políticos da ciência na definição de riscos e impactos ambientais no setor de petróleo e gás, tendo como foco os empreendimentos da Petrobrás em torno também do Projeto Mexilhão.

Assim, o foco de análise destes meus trabalhos anteriores foram os conflitos sociais que emergiram no momento dos licenciamentos ambientais e das audiências públicas. Este instrumento de gestão ambiental foi escolhido, por ser uma fase importante do processo decisório de megaempreendimentos, pois é quando são elaborados os Estudos dos Impactos ambientais (EIA) e os Relatórios de Impactos no Meio Ambiente (RIMA), que são requisitos obrigatórios de qualquer processo de licenciamento ambiental. É nesta fase que o conhecimento científico tem um papel central no debate. Além disso, é quando ocorrem as audiências públicas com diferentes atores sociais em ação a fim de influenciar uma decisão, compondo, então, uma arena interessante para a pesquisa.

Tais trabalhos apontaram para a necessidade de uma ciência que se preocupe em ser efetivamente interdisciplinar e em promover a discussão e a participação pública sobre o que é debatido cientificamente, de modo a evitar um modelo de *déficit* do conhecimento<sup>5</sup> e

---

4 Projeto de extração, tratamento e transporte de gás que vem sendo implantado em Caraguatatuba desde 2006 pela Petrobrás e que compõe o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), proposto pelo governo federal. As partes do empreendimento estudadas foram as instalações marinhas e a Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba (UTGCA), não abrangendo a parte terrestre de transporte, devido à amplitude e à complexidade de cada parte escolhida, em vistas da dimensão dos trabalhos de monografia e iniciação científica.

5 O clássico modelo de déficit de conhecimento estabelece a ideia de que o conhecimento dos cientistas e peritos apenas abastece, unilateralmente, os outros grupos sociais (Di Giulio, 2010), não havendo um diálogo de mão dupla entre os peritos e os demais atores, além de alimentar a e também a ideia de que conhecimento exclusivamente resolve os problemas.

promover o que Beck (1992) denomina de desmonopolização da especialização<sup>6</sup>. Estas pesquisas estiveram de acordo com uma perspectiva socioconstrutivista – proposta por Hannigan (1995), Yearley (1992), Guivant (1998) – que se preocupa em incluir em suas análises de impacto ambiental não somente perspectivas técnicas, mas também as demandas sociais e culturais do público considerado leigo<sup>7</sup>, visando à tomada de decisão conjunta entre peritos e não-peritos, mas sem perder a cientificidade da análise ou a legitimidade da decisão por causa disso.

A atual pesquisa, desenvolvida junto ao programa de Mestrado em Sociologia, além de tender a seguir essa perspectiva teórica, também tem suas atenções voltadas para as transformações sociais geradas pelo processo de desenvolvimento e urbanização no litoral norte de São Paulo e pelas instalações desses megaempreendimentos – dentre eles, o Projeto Mexilhão, o Anel Viário Caraguatatuba-São Sebastião (conhecido como Contorno Sul), a duplicação da Rodovia Tamoios (SP-99, principal acesso ao litoral Norte, via Caraguatatuba) e a ampliação do Porto de São Sebastião. Porém, como são empreendimentos de alta complexidade, foi escolhido como foco de análise e de questionamentos o processo de licenciamento ambiental, que se constitui em uma arena decisória referente à ampliação do Porto de São Sebastião, sem deixar de lado a sua contextualização na dinâmica geral de desenvolvimento econômico e de infraestrutura da região.

Desse modo, essa apresentação é uma tentativa de mostrar ao leitor o contexto de onde o presente trabalho emergiu e quais foram os elementos acadêmicos que permitiram o despertar dos interesses analíticos que serão desenvolvidos aqui. Com isso, pretende-se uma leitura mais fluida para o leitor.

---

6 Beck (1992) apresenta a desmonopolização da especialização como uma estratégia participativa de negociação e mediação numa perspectiva pluralista, no sentido de que o saber acerca do que é melhor e certo para todos não é mais exclusivo do saber especializado e de suas instituições, mas uma visão integrada das diferentes perspectivas que convivem na realidade local. Aqui ele propõe uma nova simetria de relações que forneçam as pré-condições para a ação política mais participativa e efetiva referentes às discussões sobre questões ambientais.

7 O que muitos chamam de conhecimento leigo (Santos, 2008; Wynne, 1992; Di Giulio, 2010) ou senso-comum, aqui será chamado de conhecimento empírico-oral, por se tratar de conhecimentos de grupos sociais que lidam no seu cotidiano com as questões que os peritos debatem cientificamente, mas sem existir uma produção escrita, somente transmitida oralmente.



# 1. Introdução

A discussão e aprovação de grandes projetos de infraestrutura envolvem arena decisória em diversos níveis, que precisam lidar com várias dimensões de seus impactos, como a econômica, a social, a política e a ambiental. Desse modo, em concordância com o objetivo de um dos componentes de estudos do Projeto Temático – analisar os conflitos sociais sobre os impactos da expansão urbana recente na região do litoral Norte de São Paulo – essa pesquisa foca na identificação e análise dos conflitos que emergem do processo decisório sobre a proposta de ampliação de um megaempreendimento a ser instalado nesta região: o Porto de São Sebastião. A partir dessa análise, busca-se caracterizar essa arena decisória, para então compreender sua organização, seus componentes fundamentais, as relações entre seus múltiplos níveis e sua dinâmica até a tomada de decisão sobre a viabilidade ambiental do empreendimento, atentando-se aos mecanismos de participação pública dentro deste contexto.

Vários estudos vêm seguindo este sentido, analisando, com diferentes perspectivas, os debates sobre expansão urbana, grandes empreendimentos do setor industrial, seus impactos, a pressão que eles exercem na qualidade de vida da população local e a mobilização social frente a esses cenários. *Os Fantasmas do Vale* de Ferreira (1993), mostra como o crescimento do complexo industrial de Cubatão, litoral de São Paulo, foi um *turning point* nas condutas coletivas e no comportamento político frente à questão ambiental no país. Di Giulio (2010) apresentou estudos sobre comunicação de riscos capaz de assegurar o envolvimento popular na questão de situações de risco para o ambiente e a saúde pública, devido à contaminação por chumbo em áreas do Brasil e do Uruguai. Renk (2010) e Viglio (2012) também lidaram com essas questões ao estudarem os processos decisórios do Projeto Mexilhão em Caraguatatuba. Renk focalizou as percepções de riscos, estratégias de comunicação e mobilização dos atores envolvidos no licenciamento do empreendimento e Viglio, as definições de riscos e impactos ambientais a partir dos diferentes usos sociais e políticos que os atores faziam da ciência.

Em um país como o Brasil, com expansão e crescimento econômico intensos até então, com vasta biodiversidade, apresentando ainda problemas típicos de um país em desenvolvimento e com democracia recente, como as intensas desigualdades sociais e assimetrias de poder, faz-se cada vez mais necessárias discussões sobre participação pública e abertura de diálogo entre autoridades, tomadores de decisão e sociedade civil. E cada vez mais as problemáticas ambientais são vistas como boas oportunidades para trazer questões que vão para além do preservacionismo para a pauta dessas discussões.

Assim, as discussões levantadas por esta pesquisa estão de acordo com a especificidade da Sociologia Ambiental da América Latina, como destacou Leila Ferreira *et al.* (2011): ao trabalhar com as questões ambientais, os cientistas latino-americanos não se prendem à defesa somente do preservacionismo ou do conservacionismo, desumanizando o estudo sociológico. Ao contrário, a Sociologia Ambiental latinoamericana, talvez mais do que em outros cantos do mundo, tem uma preocupação aguçada em trabalhar com questões sociais a partir da problemática ambiental, tais como: pobreza, desenvolvimento, relações de trabalho, epistemologia, interdisciplinaridade, democracia, dentre outras. Com isso, esta pesquisa também não desumaniza a análise sociológica, pois vê a questão ambiental como uma oportunidade interessante para se discutir outros dilemas sociais contemporâneos, como a participação pública em processos decisórios importantes.

A questão feita aqui é se as arenas ambientais têm resultado em propostas alternativas de arranjos institucionais, e de que maneira estes arranjos se transformam e se sistematizam em uma organização burocrática funcional. Ou seja, a organização burocrática da arena ambiental consegue criar mecanismos que facilitam a tomada de decisões sobre as problemáticas ambientais dos riscos e impactos do empreendimento ou se esta organização torna-se disfuncional, implicando em um processo carregado das desvantagens e efeitos colaterais de uma burocracia que enrijece os processos decisórios sobre tais problemáticas.

É importante deixar claro que arena ambiental, mais discutida adiante, é compreendida a partir de uma abordagem de arena proposta por Ferreira (2012) e Ferreira e colaboradores (2012), que faz o cruzamento conceitual de duas correntes teóricas: uma perspectiva mais situacional, representada por Ostrom (1990), e uma perspectiva

construtivista, de Renn (1992, 2008) e Hannigan (1995). Desse modo, arena ambiental é uma situação na qual um determinado tipo de ação coletiva ocorre para discutir e tomar decisões sobre questões ambientais de definição de riscos, impactos ou mitigações, mas cujos resultados nem sempre podem ser antecipados. Ou seja, arena ambiental é o cenário político no qual os atores sociais envolvidos e interessados nos resultados dessa arena (os resultados são as decisões sobre riscos, impactos e ações mitigadoras) direcionam suas reivindicações para os tomadores de decisão na expectativa de influenciar o processo decisório.

De modo mais específico, pergunta-se sobre os recursos sociais mobilizados pelos atores nessa arena, e quais foram capazes de ampliar a capacidade de influência dos atores nos resultados do processo decisório. Assim, uma questão específica desta pesquisa é sobre o uso que diferentes atores fizeram (ou não) do conhecimento científico nesse processo e se (e como) isso contribuiu para a dinamização ou para o engessamento das negociações.

A partir disso são apresentadas duas questões específicas trabalhadas ao longo da pesquisa. Primeiro: a presença do conhecimento científico na arena ambiental organizada de modo racional tende a ossificar o processo decisório, e a institucionalizar os conflitos decorrentes dele, impedindo o surgimento de mudanças sociais e, conseqüentemente uma participação pública mais eficiente e efetiva? Ou seja, é questionado se a arena ambiental independeria, cada vez mais, da participação pública para a tomada de decisões, que seria feita no nível do sistema burocrático. Isso aconteceria porque esse processo incorpora alguns aspectos negativos da burocracia: excesso de formalismo, resistência às mudanças, superconformidade. Com isso, esses conflitos perderiam seu potencial integrativo, criativo e gerador de mudanças sociais, impedindo, por fim, uma participação pública mais eficiente e efetiva.

Já a segunda questão é: admitindo que a ciência e os conhecimentos científicos tenham atuação significativa (mas não necessariamente central) nessa arena, haveria um superdimensionamento do conhecimento técnico-científico em detrimento de outras formas de conhecimento, como o conhecimento empírico-oral? Essas outras formas de conhecimento também seriam essenciais para lidar com problemas relacionados a riscos e

impactos ambientais e sociais dentro desses processos decisórios. Nesta pesquisa e para outros autores (DeCaro, 2011; Gohn, 2002; Wynne, 1992), esse diálogo e a participação pública são considerados essenciais para as decisões serem mais justas e menos confrontadas pelos demais atores (não-peritos), devido a sua participação no processo decisório, conferindo legitimidade às decisões. Assim, essa questão aborda a distância entre o conhecimento científico mobilizado na arena ambiental e o conhecimento científico que promove o diálogo e a participação pública sobre os riscos e impactos estudados.

Para explorar tais questões foi realizado um estudo de caso em profundidade, que exigiu um aporte teórico-metodológico específico com adaptações e conjunções de diferentes perspectivas. Assim, para dar conta da complexidade da realidade analisada, foram necessárias tanto a combinação das teorias sociológicas de conflito (Simmel, 1993; Weber, 1999; Ferreira, 2004, 2007, 2012), e racionalização (Weber, 1999), como também a hibridização de diferentes abordagens sobre a teoria de arena (Ostrom, 1990, 2005; Renn, 1992, 2008; Hannigan, 1995; Ferreira et al. 2012). Foi essencial a combinação de ferramentas metodológicas, utilizando uma adaptação do IAD *framework* (Ostrom, 2005) e da teoria de mobilização de recursos (Renn, 1992) para a organização dos dados empíricos coletados: análise situacional e observação participante de audiências públicas, de eventos como *workshops* realizados com os atores envolvidos nas problemáticas ambientais da região, entrevistas semiestruturadas com atores-chave para o licenciamento ambiental em questão, análise documental dos estudos e relatórios de impactos ambientais, e matérias de jornais locais e nacionais.

Essa abordagem teórico-metodológica ajudou a explorar os objetivos da pesquisa, pois possibilitou um melhor entendimento dos fatores organizacionais que moldam as interações entre os grupos sociais e influenciam os resultados dos conflitos que emergiram dessa situação de ação. Ao fazer o estudo de caso em profundidade foram evidenciados os pontos em que essas teorias se diferenciam, se compatibilizam, são complementares e que ajudaram a explorar as questões centrais da pesquisa.

## **1.1. Apresentação do caso empírico: o contexto do litoral Norte paulista**

A análise empírica se baseia no estudo aprofundado da arena decisória sobre a proposta de ampliação do Porto de São Sebastião, suas diferentes fases e situações de ação em diferentes níveis, tais como o licenciamento ambiental e as audiências públicas, focando esforços analíticos no período de 2007 a dezembro de 2013<sup>8</sup>. Cada situação de ação se constituiu nos palcos onde os conflitos sociais foram ressignificados e recolocados evidenciando as clivagens sociais, que ficaram mais claras com a proposta do empreendimento, devido à diferença de interesses, visões de mundo e posições sociais dos atores envolvidos.

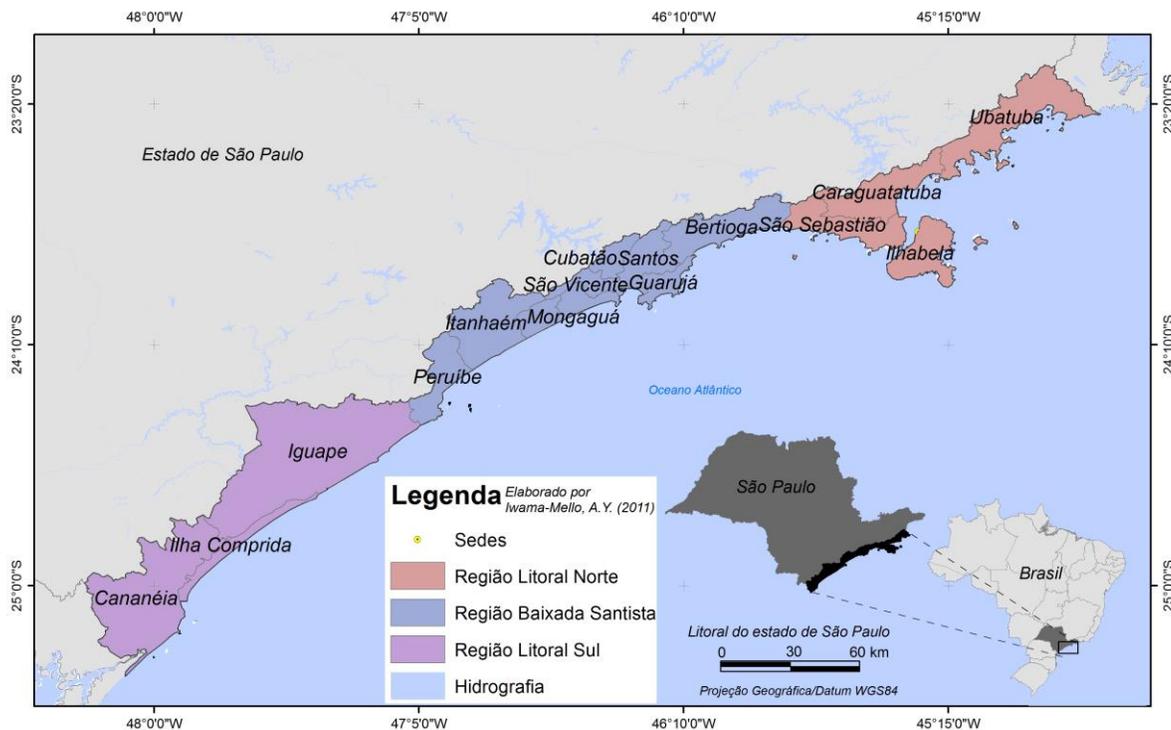
A escolha do estudo de caso se fundamentou na especificidade e na importância histórica que o litoral Norte de São Paulo tem no contexto ambiental e econômico não só regional, mas também nacional e até internacional. Justamente por isso essa região, apresentada na Figura 1, está sendo objeto de estudo de pesquisas de diferentes ramos científicos, tanto das ciências naturais como das sociais, como é o caso do Projeto Temático que esta pesquisa faz parte, e de outros, como o Biota-FAPESP e projetos de pesquisa do CEBIMar (Centro de Biologia Marinha) da Universidade de São Paulo (USP). Isso porque esta é uma área que resume alguns dos principais dilemas sociais e ambientais do desenvolvimento econômico da sociedade brasileira contemporânea, pois abriga, ao mesmo tempo, rica biodiversidade, turismo sazonal, desigualdade social, problemas de planejamento urbano, instalações de megaprojetos relacionados à indústria petrolífera e alta vulnerabilidade aos riscos e efeitos das mudanças ambientais globais, como as mudanças climáticas e a possibilidade de elevação do nível do mar, por exemplo (Ferreira, 2012). São

---

8 De acordo com o funcionário do IBAMA na audiência pública referente ao porto de São Sebastião, as principais fases desse processo decisório são: solicitação de licença pelo empreendedor, realização de estudos preliminares de alternativas locais, escolha da localidade, realização e entrega dos estudos de impactos ambientais, audiências públicas, licença prévia, licença de instalação e licença de operação (Ata transcrita da audiência pública de São Sebastião, 2011). A pesquisa e a escrita do texto desta dissertação foram elaborados fundamentalmente até dezembro de 2013. Neste mesmo mês foi concedida a licença prévia N° 474/2013 pelo IBAMA, possibilitando o início das obras de ampliação condizentes às duas primeiras fases da ampliação do porto. Por essas circunstâncias este documento e as fases subsequentes do processo decisório não foram analisados para esta pesquisa.

Sebastião, por abrigar o Porto Público Organizado, a Transpetro (Petrobrás Transporte S.A.) e o Terminal Almirante Barroso da Petrobrás (TEBAR), é um exemplo típico deste contexto.

**Figura 1: Mapa do Litoral de São Paulo**



Fonte: elaborado por Mello (2011) para o Relatório Projeto Temático *Urban Growth, Vulnerability and Adaptation: Social and Ecological Dimensions of Climate Change on the Coast of São Paulo* (Ferreira et al., 2012).

As peculiaridades da realidade do litoral Norte paulista podem ser notadas nas figuras a seguir. A Figura 2 mostra a biodiversidade da região com trechos da Mata Atlântica e de áreas marinhas, como o arquipélago de Alcatrazes, a 45 km do sudeste de São Sebastião. A Figura 3 mostra o contingente de turistas atraídos pelas praias do município de São Sebastião em período de alta temporada. A Figura 4 mostra alguns cenários de problemas de planejamento urbano, como enchente e ocupações irregulares e em áreas de risco e escorregamento (não só moradias precárias como também casas de

luxo). Por fim, a Figura 5 traz alguns dos grandes empreendimentos instalados nos municípios daquela região, como o TEBAR, a UTGCA e o Porto de São Sebastião.

**Figura 2: Biodiversidade da região do litoral Norte de São Paulo**



Fontes: 1 e 3) Parque Estadual da Serra do Mar (Sistema Ambiental Paulista, acessado em 08/05/2014); 2) Arquipélago de Alcatrazes (Teixeira, 2010); 4) Panorama litoral Norte paulista (Teixeira, 2010).

**Figura 3: Turismo sazonal no município de São Sebastião**



Fontes: 1) Praia de Maresias (Celso Moraes, Prefeitura de São Sebastião, acessado em 08/05/2014); 2) Praia de Juquehy (Associação Comunitária Amigos de Juquehy, acessado em 08/05/2014); 3) Praia da Baleia (TV Ancoradouro, acessado em 08/05/2014); 4) Praia de Maresias (Costa Norte, acessado em 08/05/2014).

**Figura 4: Principais problemas de planejamento urbano nos municípios do litoral Norte de São Paulo**



Fontes: 1, 2 e 3) Ocupações desordenadas em áreas irregulares e de risco (Federação Pró Costa Atlântica<sup>9</sup>, 2011); 4) enchente de 2013 (Ricardo Faustino, Prefeitura de São Sebastião, acessado em 12/05/2014).

---

<sup>9</sup> A Federação Pró Costa Atlântica é uma organização fundada em 1991 que une todas as “sociedades de amigos dos bairros” existentes em São Sebastião, principalmente costa sul, que juntas com a CETESB, a Fundação Florestal, SABESP, a Polícia Militar Ambiental e outras entidades fizeram um levantamento aéreo de áreas de riscos de escorregamentos e inundações e problemas associados com a questão da terra. Material disponibilizado por Allan Yu Mello, pesquisador do Projeto Temático que esta pesquisa está vinculada.

**Figura 5: Megaempreendimentos da região do litoral Norte de São Paulo**



Fontes: 1) Unidade de Tratamento de Gas Monteiro Lobato (Petrobrás, 2010), 2) Terminal Almirante Barroso (TEBAR) (Santos, 2011), 3) TEBAR e Porto e canal entre São Sebastião e Ilhabela (Portogente, 2009), 4) Porto de São Sebastião (CPEA, 2009).

L. Teixeira (2012, 2014), também pesquisador do Projeto Temático, analisou 13 estudos ambientais relativos aos projetos de infraestrutura em desenvolvimento no litoral Norte de São Paulo, e os agrupou em três grandes complexos estruturais de acordo com as tipologias dos projetos, como mostrado na Tabela 1: Complexo da Indústria do Petróleo e Gás (IPG), onde estão inseridas as partes do Projeto Mexilhão estudadas em pesquisas anteriores (Feital, 2010, 2011; Viglio, 2013); Complexo Portuário de São Sebastião (PSS), onde a atual pesquisa se insere; e Complexo Rodoviário Nova Tamoios (RNT). Além disso, Teixeira também trouxe na Tabela 2 a sistematização dos valores de investimentos estimados para as obras de instalação e operação dos principais megaprojetos da região.

Com isso, é possível ter uma visão geral sobre o conjunto e a magnitude dos empreendimentos que estão sendo implantados ali.

**Tabela 1: Complexos de infraestrutura em desenvolvimento no litoral Norte de São Paulo**

	<b>Projeto</b>	<b>Nome do EIA</b>	<b>Data</b>
IPG	Plataforma e duto marinho do Campo de Mexilhão	Atividade de Produção de Gás e Condensado no Campo de Mexilhão, Bacia de Santos	Fev/07
	UTGCA	Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba	Abr/06
	GASTAU	Gasoduto Caraguatatuba – Taubaté	Abr/06
	Projetos de pesquisa e desenvolvimento no polo Pré-Sal	Projetos Integrados de Produção e Escoamento de Petróleo de Gás Natural no Polo Pré-Sal, Bacia de Santos	Jul/10
	TLDs Guará	Testes de Longa Duração – TLDs nas Áreas de Guará e Carioca (BM-S-9) e Tupi NE e Iracema (BM-S-11), Bacia de Santos	Set/09
	Piloto de Produção em Tupi	Atividade do Piloto do Sistema de Produção e Escoamento de Óleo e Gás da Área de Tupi, Bloco BM-S-11, Bacia de Santos	Set/08
	Regularização do TEBAR	Auditoria Ambiental de Conformidade Legal em Cumprimento à Lei nº 9.966/00 com escopo na Resolução CNPMA nº 306/02	Set/09
PSS	Regularização do PSS	Plano de Controle Ambiental – PCA para regularização do Porto de São Sebastião – SP	Jun/05
	Ampliação do PSS	Plano Integrado Porto Cidade – PIPC/São Sebastião – SP	out/09
RNT	Nova Tamoios: subtrecho planalto	Duplicação da Rodovia Tamoios (SP-99) subtrecho planalto – Km 11+500 ao Km 60+480	Ago/11
	Nova Tamoios: subtrecho serra	Não protocolado até o momento	—
	Nova Tamoios: contornos sul	Contornos: Sul de Caraguatatuba e de São Sebastião	Fev/10
	Nova Tamoios: contornos norte	Não protocolado até o momento	—

Fonte: Teixeira (2012).

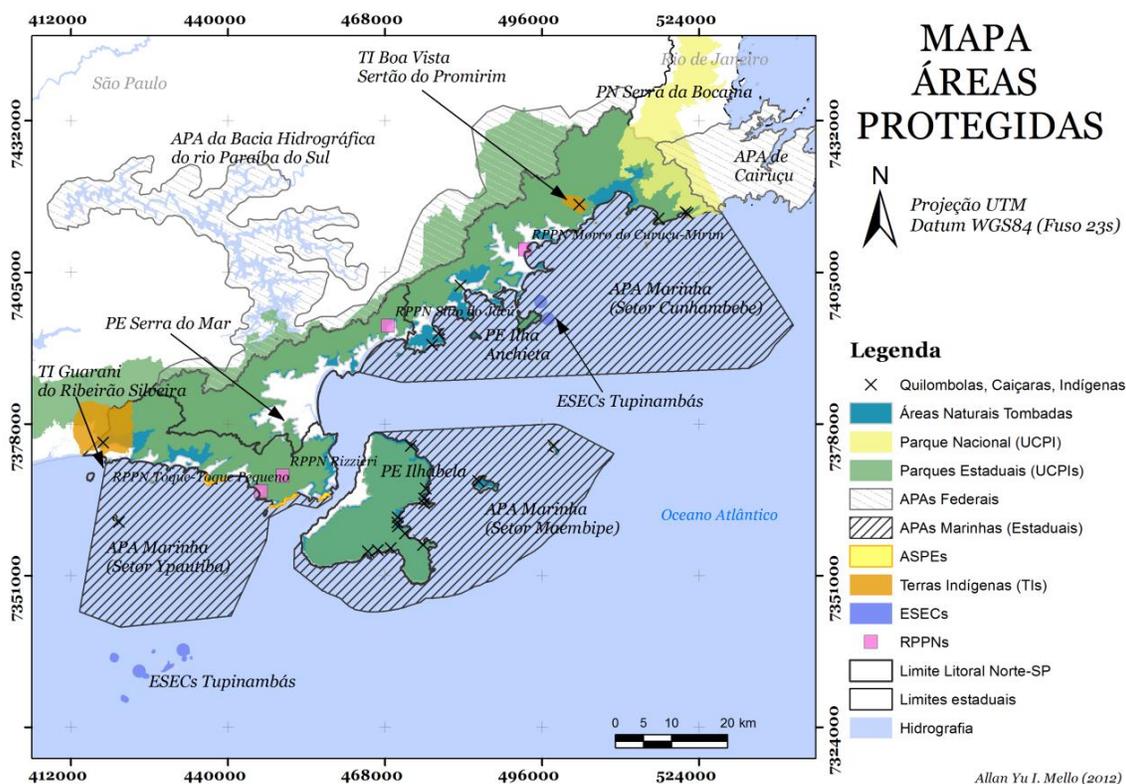
**Tabela 2: Valores de investimento estimado para as obras de instalação e operação dos principais Megaprojetos da região**

<b>Complexos</b>	<b>Projetos</b>	<b>Investimento previsto (em R\$ milhões)</b>
IPG	TLD deTupi (concluído)	768
	Piloto de Produção Tupi	9500
	Piloto de Produção Guará	6400
	Projetos integrados do Pré-Sal (Bacia de Santos)	114700
	Modernização do TEBAR	600
	Produção e Escoamento Campo Mexilhão	4600
PSS	Ampliação do Porto de São Sebastião	2500
RNT	Complexo Rodoviário Nova Tamoios	4500
	<b>Total</b>	<b>143,57 bilhões</b>

Fonte: Teixeira (2012), que utilizou Relatórios do PAC, PLANSAL, Transpetro, EIA-RIMA (ampliação do Porto de São Sebastião, 2009, 2011).

A primeira especificidade dessa região é a sua rica biodiversidade, considerada por Ferreira (2004), como estratégica. Essa área abriga parte significativa dos últimos remanescentes de Mata Atlântica do país em diversas áreas de proteção ambiental permanente (florestais e marinhas). Segundo Aidar *et al.* (2001), este é um dos três ecossistemas mais ameaçados do planeta e fundamental zona de biodiversidade. O Parque Estadual da Serra do Mar (PESM), por exemplo, é uma unidade de conservação administrada pela Fundação Florestal (órgão ligado à Secretaria Estadual de Meio Ambiente de São Paulo), e que abriga a maior porção contínua preservada de Mata Atlântica do país. Três de seus oito núcleos estão no litoral Norte de São Paulo: (São Sebastião, Caraguatatuba e Picinguaba), com uma área correspondente a 127.500 hectares. Em São Sebastião a área protegida pelo Parque é 72% do território do município (Instituto Pólis, 2012). A Figura 6 nos mostra a sobreposição das áreas protegidas do litoral Norte do estado.

**Figura 6: Mapa de Áreas Protegidas do Litoral Norte de São Paulo**



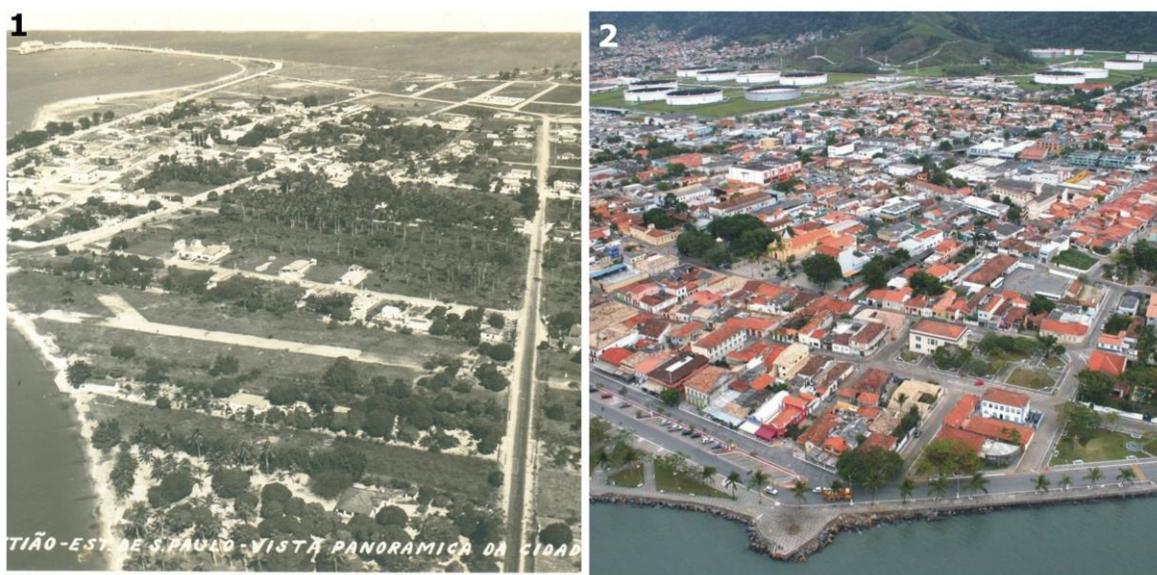
Fonte: elaborado por Mello (2011) para o Relatório Projeto Temático *Urban Growth, Vulnerability and Adaptation: Social and Ecological Dimensions of Climate Change on the Coast of São Paulo* (Ferreira et al., 2012).

Contudo, ainda que esta seja uma região que adote medidas voltadas à proteção ambiental há anos – o PESM, por exemplo, foi criado em 1977 –, essa especificidade da região é constantemente ameaçada por atividades de turismo (oscilações sazonais de população), infraestrutura de transporte, petróleo e gás, além da exploração ilegal de recursos naturais praticadas ali (Borelli, 2006). De acordo com Hogan (2009b), o litoral Norte é alvejado por uma série de intervenções voltadas ao desenvolvimento a partir de expressivos investimentos em infraestrutura, especialmente nas áreas que correspondem às cidades de Caraguatatuba e São Sebastião, que concentram grandes empreendimentos como a UTGCA, o TEBAR, a ampliação do Porto, a Transpetro, o Anel Viário Caraguá-São

Sebastião, o Pré-sal, e a duplicação da Rodovia Tamoios. Todos estes empreendimentos têm potencial gerador de impactos, riscos e degradações ambientais, e foram objetos de processos de licenciamento ambiental.

Com isso, pode-se perceber que esta é uma região que tem sofrido rápidas transformações socioeconômicas devido à forte pressão imobiliária, industrial e do setor de transportes presente nos últimos anos, tendendo a se intensificar cada vez mais no futuro (Ferreira, *et al.*, 2012). Para alguns dos entrevistados e dos participantes das audiências públicas, essa pressão tem transformado a vocação econômica da região, que está deixando de ser fortemente turística para ser essencialmente industrial. A Figura 7 mostra o crescimento urbano na rua da praia, área central de São Sebastião, onde estão localizadas as instalações do porto e do TEBAR, e a Figura 8 traz imagens de 2010 dos bairros centrais da cidade, como Topolândia, Porto Velho, Olaria e Vila Amélia, que cresceram junto com as instalações dos tanques de armazenamento de petróleo (Santos, 2011) e do porto.

**Figura 7: Panorâmicas da rua da praia, região central de São Sebastião**



Fonte: 1) DPHSS (1950, consultado em 2010<sup>10</sup>) e 2) DPHSS (1990, consultado em 2010).

**Figura 8: Fotos dos bairros centrais do município de São Sebastião**



Fonte: 1, 2) Centro histórico e comercial, onde se vê casas próximo ao porto e ao TEBAR; 3 a 6) Bairro Olaria; 7) Bairro Porto Velho, onde existem casas próximas aos tanques do TEBAR ; 8) Bairro Topolândia; e 9) Bairro Vila Amélia (Santos, 2010<sup>11</sup>).

<sup>10</sup> Os dados do Departamento de Patrimônio Histórico de São Sebastião foram recolhidos e disponibilizados por Francine M. dos Santos, então pesquisadora do Projeto Temático ao qual esta pesquisa está vinculada.

Os setores industrial, turístico e de serviços têm gerado grandes expectativas, atraindo para a região um contingente populacional significativo em busca de novos empregos e melhores condições de vida. No entanto, de acordo com Hogan e colaboradores (2007), esse novo contingente tende a exercer uma pressão sobre a infraestrutura básica ainda considerada precária, como, saúde, alimentação, educação, segurança e saneamento. Dados do diagnóstico elaborado pelo Instituto Pólis (2012) dizem que somente 52% dos domicílios são atendidos pelo sistema de saneamento. Como mostra a Tabela 3, esse diagnóstico detecta algumas carências de infraestrutura para a população residente – e que tendem a ser ainda mais pressionadas com a instalação e a ampliação de megaempreendimentos na região.

**Tabela 3: Carências de infraestrutura para a população residente em São Sebastião**

<b>Domicílios urbanos de população residente</b>		<b>23.381</b>
Sem iluminação	0,16%	37
Sem abastecimento de água	28,7%	6.722
Sem esgotamento sanitário	16,6%	3.872
Sem coleta de lixo	0,2%	45

Fonte: Instituto Pólis (2012), baseado nos dados do censo de 2010 do IBGE.

Desse modo, os pesquisadores do Projeto Temático em que se insere este trabalho têm demonstrado que, além das questões ambientais, estas transformações socioeconômicas e esse processo de desenvolvimento urbano também têm gerado preocupações e intensificado os conflitos sociais que vão para além dos conflitos puramente ambientais, mas que também estão voltados para questões sociais. Com isso, essa e outras pesquisas

---

<sup>11</sup> Todas as fotos são de Francine. M. dos Santos, então pesquisadora do Projeto Temático ao qual esta pesquisa está vinculada, e cujo trabalho de campo fora realizado em setembro de 2010, resultando na dissertação de mestrado: Santos, F. *Populações em situação de risco ambiental em São Sebastião, litoral norte de São Paulo*. Campinas, SP: [s. n.], 2011.

demonstram que este contexto oferece uma oportunidade à sociologia ambiental, pois mostram a ligação entre questões ambientais e sociais, cada vez mais complexas e presentes na sociedade contemporânea.

São Sebastião corresponde a esse contexto regional. Além disso, o município tem outra característica geofísica importante: não possui grandes áreas de planícies para abrigar essa expansão e esse crescimento econômico e urbano – no centro da cidade essa distância chega a 4km (CPEA, 2011), na maior parte já ocupada por bairros residenciais e pelo sistema de armazenamento e transporte de petróleo do complexo TEBAR. Por isso, a cidade se vê obrigada a se concentrar no exímio espaço deixado entre a Serra do Mar e o oceano Atlântico. A parte central, onde a planície é maior, é onde estão as instalações do TEBAR, do Porto e da Transpetro – o que pode ser uma dificuldade para as perspectivas de crescimento econômico para o município. Vale lembrar também que o canal de São Sebastião é um dos pontos do Brasil com um dos maiores históricos de ocorrências reiteradas de grandes acidentes ambientais de derramamento de petróleo devido, principalmente, ao grande movimento de embarcações de transporte de graneis líquidos (Teixeira, 2012), o que, por sua vez, tende a se intensificar com o aumento da movimentação de embarcações, e acaba por levantar questionamentos sobre os estudos de impactos ambientais do empreendimento.

#### **1.1.1. Breve histórico do Porto de São Sebastião**

Por abrigar esses empreendimentos desde os anos 1940, quando se iniciou as instalações da infraestrutura do Porto Público, São Sebastião está inserido neste contexto de desenvolvimento econômico, de importância regional e nacional. Desde o século XVIII o município assistiu importante desenvolvimento econômico, devido, principalmente, à produção de cana-de-açúcar, café, fumo e à pesca da baleia. O porto local era utilizado para o transporte dessas mercadorias e também fazia parte da rota do ouro entre Minas Gerais e Rio de Janeiro. Mas com a construção das rodovias D. Pedro II e São Paulo Railway, os portos de Santos e do Rio de Janeiro foram favorecidos, diminuindo a importância

comercial de São Sebastião, e o porto da cidade passou a servir mais à pesca local e a agricultura de subsistência.

Somente em 1940 se deu início à implantação da infraestrutura do Porto Público<sup>12</sup> e em 1960 foi construído o TEBAR, considerados pela Companhia Docas de São Sebastião (CDSS) como fatores decisivos para a retomada do desenvolvimento econômico da região (CPEA, 2011). Mais recentemente, os novos grandes projetos relacionados direta ou indiretamente com a indústria petrolífera – tal como o Projeto Mexilhão, a exploração *offshore* de petróleo e gás da Bacia de Santos e do Pré-Sal –, que vem sendo operados na região desde os anos 2000, têm contribuído para acentuar a importância de São Sebastião como uma cidade portuária, pois passam a ver no porto de São Sebastião uma alternativa interessante para recebimento ou escoamento de produtos. Daí a proposta de ampliação, que vem sendo estudada de maneira mais definitiva desde 2009. A seguir, as Figuras 9 e 10 ilustram a construção do porto organizado na década de 1950 e a Tabela 4 sumariza as datas-chave no histórico do empreendimento.

**Figura 9: Vista aérea de frente para a região do porto na década de 1950**



Fonte: DPHSS (1950, consultado em 2010).

---

12 Na época da implantação e início de operação do Porto (1940 a 1970), a legislação vigente não previa a formalização de Licenciamento Ambiental. Somente em fevereiro de 1987 o Departamento Hidroviário (DH) promoveu junto à secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo o protocolo do RIMA, para o licenciamento das obras de ampliação do Porto e retro-porto.

**Figura 10: Imagem do período de construção do porto de São Sebastião**



Fonte: DPHSS (1950, consultado em 2010).

**Tabela 4: Breve Histórico do Porto de São Sebastião**

<b>Datas</b>	<b>Acontecimentos</b>
1927	Decreto de Concessão da União ao Estado de São Paulo autorizando a construção dos portos de São Sebastião e São Vicente
1934	Os projetos para a construção do Porto foram iniciados
18 de setembro de 1952	Foi criada a Administração do Porto de São Sebastião, subordinada à Secretaria de Viação e Obras Públicas, que depois passou a ser o Departamento Hidroviário da Secretaria dos Transportes do Estado de São Paulo
1954	Fim das primeiras obras
20 de janeiro de 1955	O porto de São Sebastião foi aberto ao tráfego
Fevereiro de 1987	Departamento Hidroviário (DH) promoveu junto à secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo (SMA) o protocolo do RIMA, para o licenciamento das obras de ampliação do Porto e retro-porto de São Sebastião
1989	A administração do porto passou a ser efetuada pela empresa DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A
2006	Início dos projetos de pesquisa e desenvolvimento do Projeto Mexilhão: plataforma, UTGCA, GASTAU
2007	Criação da Companhia Docas de São Sebastião, atual Autoridade/ Administradora Portuária
Outubro de 2009	Elaboração do primeiro EIA-RIMA/PIPC

2010	Primeiras audiências públicas do PIPC: canceladas
Julho de 2010	Iniciam os projetos de pesquisa e desenvolvimento no polo Pré-sal
2011	Elaboração do segundo EIA-RIMA/PIPC
Dezembro de 2012	Segundas audiências públicas do PIPC: Ilhabela e São Sebastião
Dezembro de 2013	IBAMA concede a licença prévia N° 474/2013, permitindo o início das duas primeiras fases da ampliação do porto

Fonte: CPEA (2011). Elaboração da autora.

### 1.1.2. Apresentação do processo de licenciamento ambiental do porto de São Sebastião

Inserida neste histórico, a expansão do porto passa a ser considerada uma alternativa logística de maior eficiência e agilidade tanto para escoamento e recebimento de produtos dos empreendimentos que estão instalados no litoral Norte paulista, mas também para parte das movimentações que ocorrem em toda a região sudeste, principalmente do Vale do Paraíba e da Região Metropolitana de Campinas (RMC) (CPEA, 2009 e 2011).

As principais justificativas levantadas pelo empreendedor e pela consultoria ambiental, Consultoria Paulista de Estudos Ambientais (CPEA), desde o início dos projetos, apoiam-se na necessidade de ampliar e descentralizar a capacidade da logística de transportes do estado de São Paulo e da região sudeste. Os demais portos da região, como o Porto de Santos, por exemplo, mesmo estando saturados oferecem infraestrutura adequada à multimodalidade requerida pelo mercado econômico para o escoamento de diferentes produtos, desafogando também o modal rodoviário, que liga os grandes centros produtores a esses portos (CPEA, 2011). A isto, são somadas as vantagens locais do porto de São Sebastião: situado em áreas de vocações portuárias, posicionamento estratégico próximo a áreas de intensa atividade industrial, e abertura ao mercado internacional. Além das características físicas: a largura do canal (entre 550 e 300 metros), a profundidade (25 metros) e o fato de as correntes ali existentes não exigirem dragagens de manutenção (procedimento de alto custo ambiental e financeiro), são elementos que favorecem um porto de grande porte (CPEA, 2011).

Portanto, para o empreendedor, a expansão do porto de São Sebastião: 1) contribui para o aumento da eficiência logística no estado de São Paulo; 2) é instrumento importante para alavancar plataformas logísticas no Vale do Paraíba (como em São José dos Campos); e 3) traz impactos ambientais positivos em termos de redução do consumo de combustível, de emissões atmosféricas, de acidentes e de congestionamentos (nas estradas e nas vias urbanas que são utilizadas nos trajetos) (CPEA, 2011). Com isso, para esse *stakeholder*, a não implementação desse projeto de desenvolvimento e expansão acaba por privar a economia, o meio ambiente e a qualidade de vida da população desses benefícios, visto que a atual capacidade portuária é incapaz de lidar com o rápido crescimento do comércio brasileiro. As Figuras 11 e 12 trazem imagens do porto na década de 1990 e das expectativas futuras das obras de ampliação.

**Figura 11: Instalações do Porto de São Sebastião na década de 1990**



Fonte: DPHSS (1990, consultado em 2010).

**Figura 12: Projeção futura das obras de ampliação do porto de São Sebastião**



Fonte: CPEA (2011).

Assim, o governo do Estado de São Paulo tem como objetivo tornar o porto de São Sebastião um porto multiuso, que trabalhe com cargas gerais, e que seja capaz de receber navios de última geração (incluindo navios de contêineres) e de maior calado do que os demais portos da região sudeste, justamente por essas condições físicas do canal. Para isso, o projeto de ampliação do porto foi iniciado em 2009 com o processo de licenciamento ambiental, o EIA-RIMA e o agendamento das audiências públicas para São Sebastião e Ilhabela para o primeiro semestre de 2010.

Desde então, o EIA do empreendimento denominado Plano Integrado Porto Cidade (PIPC) foi elaborado em atendimento à legislação ambiental vigente, bem como ao disposto no Termo de Referência (TR) acordado com os órgãos ambientais estaduais e municipais e emitido pelo IBAMA. Também faz parte da legislação a produção do RIMA, documento que tem como objetivo a publicidade do EIA para todos que se interessarem, e que se propõe ser um relatório com linguagem corrente e recursos didáticos (fotos, mapas, figuras e tabelas). O RIMA visa comunicar uma melhor compreensão do conteúdo do EIA pelo público em geral, de modo a possibilitar a participação da comunidade no processo de

licenciamento ambiental (CPEA, 2009 e 2011). É importante destacar que essa preocupação com a publicidade dos estudos e da participação pública está presente nos RIMAs analisados para esta pesquisa. Neste relatório estão os resultados dos estudos ambientais sobre os potenciais efeitos sociais, econômicos e ambientais relacionados ao empreendimento, estabelecendo medidas mitigadoras e minimizadoras dos impactos negativos do projeto, assim como também são estabelecidas medidas potencializadoras dos seus benefícios sociais e ambientais<sup>13</sup>.

Como foi destacado também pelo funcionário da CDSS em entrevista concedida à autora em abril de 2013, esse EIA-RIMA tem algumas especificidades que geram vantagens e desvantagens para quem está envolvido nesse processo de licenciamento. O primeiro elemento é essa ideia de um EIA-RIMA chamado de Plano Integrado, que compreende um conjunto de intervenções relacionadas à ampliação das instalações portuárias existentes, mas sem deixar de lado suas interfaces com o ambiente urbano. Segundo informações fornecidas no RIMA (CPEA, 2009 e 2011), o principal foco do plano é a capacitação adequada tanto do Porto em si, como da cidade e do litoral Norte para que desempenhem um papel importante como alternativa logística de maior eficiência e agilidade para as movimentações comerciais e turísticas da região sudeste.

Desse modo, o plano de ampliação deste empreendimento se vê interligado, e até mesmo dependente, de modo direto com outros projetos urbanos que possibilitem essa expansão, como, por exemplo, o futuro contorno rodoviário (Anel viário Caraguatatuba-São Sebastião), de modo a interferir e impactar o mínimo possível no cotidiano das cidades da região, diminuindo, neste caso, a interferência no trânsito urbano de veículos. Portanto, há um conjunto de ações necessárias, de condicionantes, para a implementação deste plano,

---

13 Aqui uma discussão realizada nos estudos anteriores (Feital, 2010; Feital 2012) pode ser resgata, que demonstra que a avaliação de impactos, negativos ou positivos, depende da posição de diferentes grupos de interesses em diferentes níveis. Os EIA-RIMAs e o discurso usado pelo empreendedor se vale de um “jogo de palavras” que está relacionado aos termos impacto e degradação. Os estudos são realizados para mensurar os impactos e não a degradação ambiental. A partir daí, ocorre a adoção da dicotomia dos impactos negativos versus impactos positivos. Como destaca Sevá (2004), se o objeto de análise prévia fosse a degradação associada ao projeto, não caberia jamais uma “degradação positiva”. Usar a palavra “impacto” se tornou um possível caminho para suavizar os riscos dos empreendimentos para os atores locais, que os sentirão mais diretamente.

que envolverá, para além da CDSS, parcerias com o Estado e as Prefeituras, tendo em vista um novo patamar de desenvolvimento para a região, evitando, de acordo com o PIPC (CPEA, 2011), a proliferação desordenada de atividades e intervenções que normalmente surgem em processos semelhantes. Por isso, pode-se considerar que as etapas do plano de ampliação do porto de São Sebastião estão condicionadas tanto às infraestruturas rodoviárias como às condições de mercado<sup>14</sup>.

Outro elemento particular deste processo de licenciamento, e que foi destacado pelo funcionário da CDSS em entrevista à autora em abril de 2013, e também pela funcionária do IBAMA em entrevista concedida à autora em julho de 2013, é que este processo licencia um *plano* de atividades e não um *projeto*. Basicamente, o licenciamento de um plano traz à tona estudos das várias etapas que compõem a ampliação do empreendimento, que somente serão realizadas com algumas condicionantes, e que, logo no início, tem seus impactos, como um todo, analisados e apresentados no EIA-RIMA. Já quando se faz um licenciamento de projeto, as etapas são licenciadas separadamente, de modo fragmentado, sendo projetos menores, com análises de impactos menos extensas e propostas de mitigação relacionadas somente a uma etapa. Em outras palavras, no licenciamento do plano de ampliação do porto de São Sebastião é analisado o conjunto de todas as etapas da expansão em sua plena atividade, que será atingida em um prazo de 35 anos a partir da licença. Assim, não se licencia cada píer, ou berço de atracação separadamente, mas o conjunto das etapas, impedindo a “perda de memória técnica do empreendimento e do seu contexto”, como levantou a funcionária do IBAMA.

De acordo com o entrevistado, este modelo de licenciamento tem vantagens e desvantagens, sendo que, para ele, todos os prejuízos recaem sobre o empreendedor. A vantagem destacada foi a análise única dos impactos e das mitigações, permitindo uma visualização conjunta para todos os envolvidos e interessados no empreendimento. Já as desvantagens orbitaram em torno do fato de que um licenciamento dessa magnitude gera

---

14 De acordo com a entrevista concedida à autora em abril de 2013 pelo funcionário da CDSS, não se alcança uma determinada etapa da ampliação do porto se não houver demanda de mercado (se o mercado brasileiro não se aquecer o quanto é esperado) e se não houver infraestruturas de suporte, como as infraestruturas rodoviárias.

um alarde muito grande sobre um empreendimento que depende de condicionantes que podem não virem a acontecer e, portanto, pode não haver a implantação de algumas etapas tardias. Por isso que, na opinião do entrevistado, os empreendedores não fazem licenciamento de planos, pois em licenciamentos de projetos (etapas fragmentadas) a aceitação dos estudos pelos demais atores locais é mais fácil por não haver, por parte dos demais atores sociais envolvidos, essa visão mais ampla sobre o conjunto de todas as etapas pretendidas. Ele destacou os processos do Projeto Mexilhão<sup>15</sup> e também do Porto de Santos<sup>16</sup> como exemplos de licenciamentos de projetos.

Outro elemento, que foi destacado pelo funcionário da CDSS, considerado por um lado positivo e por outro, negativo, que, para ele, recai somente sobre o empreendedor, é o fato de que este tipo de licenciamento adotado exige a realização de uma só vez de estudos de todos os impactos sobre as áreas de influência (direta e indireta), sendo bem mais extensos e complexos, justamente por lidar com cenários futuros e incertos, dificultando o recolhimento dos dados e prolongando os estudos. No entanto, como destacaram outros entrevistados, diretor do Instituto Ilhabela Sustentável (ISS) e Secretário Municipal de Meio Ambiente de São Sebastião, esse aspecto também parece recair sobre os demais atores sociais, que são apresentados a cenários futuros e complexos com um alto nível de incertezas, dificultando a confiança nesses estudos, considerados insuficientes para a dimensão e densidade exigida por um empreendimento deste porte.

À luz das especificidades, o processo de licenciamento aqui analisado deixa mais evidente para o público em geral a sua relação com os demais megaempreendimentos que estão sendo instalados no contexto do litoral Norte de São Paulo. Desse modo, permite uma visão mais conjuntural e menos fragmentada por parte do público em geral e de todos os atores sociais envolvidos sobre o que está acontecendo e o que virá a acontecer não só com

---

15 O Projeto Mexilhão foi fragmentado em três partes: parte marinha (plataforma e dutos marinhos), parte terrestre de tratamento (unidade de tratamento de gás), e a parte terrestre de transporte (gasoduto que liga Caraguatatuba a Taubaté, GASTAU), cada parte com licenciamentos ambientais separados e distintos. Para uma leitura crítica sobre essa fragmentação ver Feital (2010).

16 Onde, segundo ele, cada terminal, píer e berço de atracação foram licenciados separadamente, mas também visando à ampliação em plena atividade do porto.

aquele projeto, mas com a região, evitando uma discussão de viabilidade ambiental descolada do contexto social, ambiental e econômico em que está inserido.

No entanto, apesar dessas peculiaridades, em um primeiro momento o processo de licenciamento ambiental foi suspenso pelo IBAMA a pedido da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e da Secretaria dos Transportes, após diversas manifestações da sociedade civil para que fossem revisados os estudos de impactos ambientais e sociais referentes à ampliação do porto (Imprensa Livre, 2011). Essas manifestações estiveram em torno tanto de questões ambientais, como de questões políticas e econômicas, dividindo a população local entre possíveis benefícios e prejuízos referentes a esse empreendimento. Foi possível perceber por meio das entrevistas concedidas à autora e das leituras de matérias de jornais que os aspectos positivos destacados pela população da região eram: a geração de empregos, atração de *royalties* e investimentos para a região, movimentação da economia local, e ações mitigadoras. Já entre os aspectos negativos estavam: a ocupação do mangue do Araçá para ampliar a retroárea do porto, os impactos ambientais dessa ocupação, a deterioração da qualidade de vida da região, o adensamento urbano, a intensificação do tráfego de veículos leves e pesados, a possibilidade de aumentar os riscos de acidentes ambientais de vazamento de produtos químicos no mar, dentre outras.

As audiências públicas foram suspensas na data em que a primeira delas iria acontecer em Ilhabela. Um elemento crucial para tal suspensão foi a mobilização da sociedade civil de Ilhabela, cuja força e influência política é bastante significativa – daí sua importância para a análise científica neste trabalho. De acordo com o funcionário do IBAMA e o diretor do IIS, em entrevistas concedidas a autora, a comunidade organizada de Ilhabela tem pessoas influentes a nível regional e estadual que possuem residência de veraneio no município e algum nível de preocupação ambiental: pessoas em cargos executivos e de gerência em emissora de televisão, em editora de revistas de abrangência nacional e em bancos financeiros. Pessoas que têm relação muito próxima com a mídia nacional e uma força política capaz de interferir em decisões do governo do estado, como aconteceu neste momento.

Desse modo, essas figuras conseguiram, de certa forma, mas não isoladamente, mobilizar a sociedade civil da cidade e influenciar a suspensão das audiências públicas em 2010, exigindo mudanças no plano de ampliação do porto de São Sebastião devido à preocupação que essa sociedade também tinha sobre os impactos que este empreendimento poderia gerar, no meio ambiental como também no meio socioeconômico, principalmente no setor do turismo. Força e influência que talvez a sociedade civil e os ambientalistas que tinham algum problema referente ao empreendimento não tivessem. Isso já demonstra um conflito essencial para a análise científica aqui realizada.

### 1.1.3. **Justificativa da escolha do caso estudado**

Com isso, este empreendimento de expansão do porto de São Sebastião foi escolhido como objeto de análise, pois traz à tona novas e velhas questões e problemáticas ambientais e sociais importantes para os atores sociais envolvidos, principalmente por estar inserido em um contexto ambiental e econômico peculiar.

Como já foi dito, São Sebastião possui rica biodiversidade, turismo sazonal com população flutuante chegando a triplicar em alta temporada (Renk, 2010), problemas de planejamento urbano, pressão crescente à infraestrutura básica considerada precária (Hogan *et al*, 2007) e vulnerabilidade aos riscos e efeitos de mudanças climáticas; isso tudo associado a um processo de crescimento e desenvolvimento econômicos que abrange as instalações desses megaempreendimentos. Daí a importância dessa arena ambiental que se estabelece em torno dos debates e dos conflitos sobre esse empreendimento, pois traz questões econômicas e sociais que vão para além dos conflitos puramente preservacionistas, tais como as preocupações com a infraestrutura regional, a mobilização de recursos por parte dos atores sociais para conseguirem influenciar o processo decisório, e as preocupações com a participação pública em tal processo.

Com essa introdução ao processo de licenciamento do porto de São Sebastião, é possível perceber que este empreendimento envolve inovações tecnológicas, perspectivas

de expansão urbana, produção de conhecimentos científicos por especialistas – tanto pelos *experts* da consultoria ambiental responsável pelo EIA-RIMA, como também por outros atores, como as ONGs, por exemplo, possíveis impactos ambientais irreversíveis, participação pública no processo decisório.

Este caso envolve, portanto, possibilidade de diálogo entre os diferentes atores e *stakeholders*<sup>17</sup> envolvidos, entre o conhecimento perito e o conhecimento empírico-oral; envolve ciência, incertezas e riscos às sociedades dos municípios do litoral Norte de São Paulo. E por isso se constitui em um caso similar ao que Beck (1992) chama de sociedade de risco e Giddens (1991, 2007) de alta modernidade. De acordo com esses autores, junto com os avanços e progressos significativos do desenvolvimento tecnológico e científico, vêm consequências, problemas e questões sem respostas (incertezas), caracterizando uma sociedade complexa em constante e intenso processo de transformações e preocupações reflexivas (sociedade reflexiva) – contexto que podemos observar em São Sebastião e em toda a região.

## **1.2. Escopo e contribuição dessa dissertação**

Essa pesquisa analisa o processo decisório sobre a ampliação do Porto de São Sebastião em seus múltiplos níveis de ação, apresentando o nível nacional de forma mais contextual, e os níveis estadual e local com uma análise mais aprofundada, mostrando as características do licenciamento ambiental e das audiências públicas como instrumentos de gestão ambiental e participação pública. Para isso foi proposto um *framework* com conjunções e adaptações de conceitos sociológicos e ferramentas metodológicas qualitativas, essencial para a compreensão da realidade analisada e das questões propostas, e que pode vir a ser útil a trabalhos futuros com preocupações e contextos semelhantes.

---

<sup>17</sup> Aqui é utilizado *stakeholder* para se referir a grupos ou instituições organizadas ativamente e com envolvimento mais incisivo no processo decisório, por terem forte interesse nos resultados desse processo. Por outro lado, ator é usado para aqueles indivíduos que também estão envolvidos no processo, mas nem sempre de modo organizado, mas que também estão interessados nos seus resultados.

O objetivo geral dessa dissertação é identificar e analisar os conflitos sociais que se tornam visíveis com o processo decisório sobre a ampliação do Porto de São Sebastião e caracterizar essa arena, destacando suas situações de ação, seus componentes essenciais e as interações que se dão dentro de cada nível e entre eles. Para melhor explorar esse objetivo, essa pesquisa olha para as seguintes questões gerais e específicas:

- As arenas ambientais têm resultado propostas alternativas de arranjos institucionais e de que maneira estes arranjos se transformam e se sistematizam em uma estrutura burocrática funcional? A arena racionalizada está organizada de modo a trazer vantagens para as soluções dos conflitos que emergem do processo decisório, ou ela está se tornando disfuncional devido à proeminência dos efeitos colaterais de uma organização burocratizada?
- Quais os recursos sociais mobilizados pelos atores nessa arena, e quais foram capazes de ampliar a capacidade de influência dos atores nos resultados do processo decisório? Os diferentes atores fizeram uso do conhecimento científico nesse processo? Isso contribuiu para a dinamização ou para o engessamento das negociações?
  - Como as relações entre os atores sociais dessa arena podem ser compreendidas: conflito (de qual tipo), cooperação, integração, desintegração, alianças, adversários?
  - Quais foram os atores que influenciaram o processo? Por meio da utilização de quais recursos de poder e negociação?
  - Quais foram os elementos negociados e debatidos? Quais elementos geram conflitos/agregações?
  - Para os atores envolvidos, o processo decisório foi considerado participativo? A assimetria de acesso aos recursos entre

peritos/autoridades e o público participante foi superada ou ainda permanece nas relações estabelecidas entre esses atores?

- O uso do conhecimento técnico-científico influenciou o tipo e a intensidade da organização/participação social local sobre as questões ambientais?

### **1.3. Panorama geral da dissertação**

O capítulo dois apresenta as perspectivas teóricas adotadas na pesquisa, suas combinações e adaptações e quais suas limitações e potencialidades. Apresenta também as ferramentas metodológicas essenciais para alcançar a complexidade da realidade, trazendo ao final uma esboço do que foi encontrado no estudo de caso. Com isso, foi construído um *framework* que combinou as perspectivas teóricas de conflito, arena, mobilização de recursos e racionalização, que ajudou a explorar os objetivos e as questões da pesquisa, pois possibilitou um melhor entendimento dos fatores organizacionais que moldam as interações entre os grupos sociais e influenciam os resultados dos conflitos que emergiram dessa arena decisória.

Os capítulos três e quatro são complementares, pois ambos fazem parte das análises dos dados coletados. O capítulo três faz uma leitura geral da arena decisória referente à ampliação do porto de São Sebastião, diferenciando suas múltiplas situações de ação, os diferentes níveis (política nacional, licenciamento ambiental, e audiências públicas), seus componentes, a dinâmica dentro de cada nível, e as relações de influência e *feedback* entre esses níveis. Assim, é reforçada a ideia de que as audiências públicas não são uma arena decisória, mas são um palco, uma situação de ação que compõem uma arena. Ao apresentar os diferentes níveis de ação que compõem a arena decisória sobre o projeto de ampliação do Porto de São Sebastião, foi possível aplicar o novo *framework* que mostrou as expectativas dos atores envolvidos quanto aos resultados potenciais do processo decisório.

Já o capítulo quatro analisa mais profundamente as interações entre os atores locais e os *stakeholders* que também atuam nos outros níveis de ação, trazendo os principais pontos discutidos e negociados nas audiências públicas sobre a ampliação do Porto de São Sebastião. Também a partir do uso do novo *framework* foram mostrados os interesses, as expectativas e os objetivos de cada ator para a situação de ação local, quais as estratégias e recursos mobilizados por eles para ampliarem sua capacidade de influenciar a tomada de decisão. Por fim, é feita uma análise das relações de poder que se estabelecem nesse palco, e como isso pode interferir na funcionalidade desse mecanismo de participação pública e no processo decisório.

Nas considerações finais são levantadas as contribuições deste trabalho de dissertação para a área da sociologia e também das ciências sociais e ambientais. São resumidos os pontos principais desenvolvidos na pesquisa, como eles ajudaram na identificação e caracterização dos conflitos e da arena, e também como eles exploram as questões sobre a funcionalidade da organização burocrática da arena ambiental. Depois é destacada a possibilidade de colaboração teórico-metodológica desta dissertação para futuros trabalhos. E, por fim, é feita uma reflexão sobre as lições aprendidas neste percurso.



## 2. Capítulo teórico-metodológico

A discussão e aprovação de grandes empreendimentos de infraestrutura envolvem arena decisória em diversos níveis, principalmente quando se trata de uma área de instalação econômica e ambientalmente peculiar. Desde a negociação de objetivos em longo prazo à elaboração de regras que definem a natureza, os limites e o alcance do empreendimento, o processo de negociação traz junto atores diversos em termos de objetivos, visões de mundo, e aparatos de negociação. Tendo como objetivo central deste trabalho identificar e analisar os principais conflitos entre esses atores nessa arena decisória do Porto de São Sebastião, e como questão central a funcionalidade da organização burocrática do licenciamento ambiental na tomada de decisão, este capítulo traz os fundamentos teórico-metodológicos da pesquisa, mostrando como as diferentes teorias e etapas metodológicas foram adaptadas e combinadas para dar conta dos objetivos e questões propostas.

Desse modo, para conseguir caracterizar a arena social escolhida, foi necessário destacar quais foram os diferentes níveis de ação, os principais componentes de cada nível, os atores participantes e suas interações nesse processo, os recursos mobilizados por eles para influenciar os *outcomes* da arena e os seus potenciais resultados. Para isso, foi essencial entender as dinâmicas sociais que se estabeleceram frente ao processo decisório sobre a proposta de ampliação do porto sob uma perspectiva teórica específica: a combinação das teorias de conflito, arena e racionalização. Além de uma combinação de ferramentas metodológicas, utilizando uma adaptação do *Institutional Analysis and Development framework* (IAD) e os elementos da teoria de mobilização de recursos de Renn (2008) como instrumento de organização dos dados empíricos coletados: análise das audiências públicas, entrevistas semiestruturadas, análise documental EIA-RIMAs, e matérias de jornais.

Essa abordagem teórico-metodológica ajudou a explorar os objetivos da pesquisa, pois possibilitou um melhor entendimento dos fatores organizacionais que moldam as

interações entre os grupos sociais e influenciam os resultados dos conflitos que emergiram dessa situação de ação. Ao fazer o estudo de caso em profundidade foram evidenciados os pontos em que essas teorias se diferenciam, se compatibilizam, são complementares e que ajudaram a explorar as questões centrais da pesquisa. Deste modo, a primeira parte deste capítulo aborda os pontos principais da teoria de conflitos, resgatando as diferentes perspectivas sobre este fenômeno social, as diferentes estratégias de ação possíveis e quais elementos foram adotados aqui em vistas da sua compatibilidade e complementaridade com a teoria de arena. Assim, a segunda parte traz a hibridização das teorias de Ostrom (1990, 2005), Renn (2008, 1992), Hannigan (1995) e Ferreira (2011, 2007) sobre arena, da teoria de mobilização de recursos (Renn, 1992, 2008)<sup>18</sup> e da análise institucional (Ostrom, 2005, 2011; McGinnis, 2011 e Ruiz-Ballesteros e Brondízio, 2013). Essa conjunção de teorias se tornou essencial para dar conta de compreender a realidade estudada, aproveitando alguns elementos teóricos de uma perspectiva para cobrir lacunas de outra. A terceira parte entra na problematização proposta pela pesquisa sobre a organização burocrática do processo decisório e sua funcionalidade na tomada de decisão. Para isso, foi importante resgatar o conceito de burocracia e racionalização a fim de contextualizar as questões. Por fim, dá-se início a uma apresentação do caso para compreender como foram escolhidas e aplicadas as etapas metodológicas consideradas mais adequadas para a realização da pesquisa à luz dos objetivos e da abordagem teórica.

## **2.1. O conceito sociológico de conflito**

A preocupação geral com as questões ambientais sobre preservação, conservação de recursos naturais, qualidade de vida, riscos e impactos está cada vez mais presente e intensa, principalmente nos países chamados ‘emergentes’, como Brasil e China em que a conciliação de interesses do crescimento econômico e do desenvolvimento sustentável é um desafio (Leila Ferreira e F. Barbi, 2013). Desse modo, como destacou Ferreira (2005), ao

---

<sup>18</sup> Essa conjunção de teorias já vem sendo testada e aplicada por outros pesquisadores do Projeto Temático, também orientados pela professora Lúcia da C. Ferreira, como Di Giulio (2010), Viglio (2012), Araos e Ferreira (2012), Calvimontes (2013), Caldenhof (2013) dentre outros.

discutir conflitos sociais sobre usos de recursos naturais, a preocupação com a qualidade ambiental trouxe o foco das atenções de diferentes atores sociais – consumidores, *policymakers*, pesquisadores – para os processos decisórios referentes à resolução de problemas ambientais. Assim, a compreensão de conflitos devido à multiplicidade de interesses em jogo passa a ser fundamental para enfrentar a complexidade da realidade e de suas questões ambientais.

Os conflitos emergentes do processo decisório do Porto de São Sebastião estão inseridos em um contexto de múltiplos atores em ação, com diferentes, e muitas vezes, divergentes interesses, interpretações, e visões de mundo. Estes são conflitos sociais que surgiram de um cenário mais amplo da preocupação desses atores com os riscos e impactos sociais e ambientais da expansão urbana recente na região do litoral Norte de São Paulo. Para entender as dinâmicas sociais que se estabeleceram frente ao processo decisório sobre o empreendimento analisado, tornou-se essencial trabalhar teoricamente com o conceito de conflito e resgatar as principais perspectivas teóricas sobre esse fenômeno social para entender aquela que fora adotada nesta pesquisa.

São duas as principais perspectivas: 1) a primeira pode encarar o conflito como anormalidade social ou patologia, cuja estratégia de ação é a *conflict resolution* ; 2) encara o conflito como relação, interação e tensão social, cuja estratégia de ação é a *conflict transformation* (Vayrynen, 1991 *apud* Ferreira, 2005).

As principais referências da primeira perspectiva são A. Comte (1983) e E. Durkheim (1995), que consideravam uma sociedade caótica quando se havia conflitos, concepções de mundo e modos de pensar contraditórios. Comte propõe um Estado positivo dominado pelo cientificismo e pela racionalidade, isto é, os conflitos sociais seriam solucionados com a evolução do progresso técnico-científico, produzindo uma sociedade esclarecida, pacífica e harmoniosa<sup>19</sup>.

---

19 Uma questão que pode surgir a partir disso frente ao estudo de caso aqui analisado é se a ciência atual, que vemos nos licenciamentos ambientais de grandes empreendimentos potencialmente geradores de riscos e impactos ambientais, tende ainda a eliminar os conflitos neste sentido de buscar um estado positivo para se manter a ordem social, descreditando em um possível processo de socialização a partir do conflito?

Já a teoria durkheimniana está fundamentada na ideia de coesão social e em mecanismos de normatização e de regulação social que pudessem neutralizar e controlar os fenômenos conflitantes. Para Durkheim, o conflito não é sempre um fenômeno social patológico, é também um sinal de que a sociedade está funcionando e está sendo testada. Porém, a partir do momento em que um conflito ameaça destruir o equilíbrio e a ordem social, então ele é considerado por este autor como patologia social. No entanto, tais autores não eram ingênuos para acreditar em uma supressão total das hostilidades e das divergências – eles reconhecem a existência dessa dimensão, mas que deveria ser controlada e moderada por esses mecanismos em prol da coesão social (*status quo* em que a sociedade melhor opera). Para essa corrente, portanto, algumas vezes são necessárias estratégias de resolução e neutralização dos conflitos. Desse modo, os conflitos podem ser encarados nessa abordagem como patologias, anormalidades quando provocam distúrbios no equilíbrio social.

Como Ferreira (2012) destacou, ao compreender o conflito como um problema a ser resolvido através de soluções aceitáveis para todas as partes, esta abordagem contribui com uma perspectiva democrática, pois as estratégias acabam por envolver práticas mais processuais em detrimento de ações coercitivas, monopolizadas pelo Estado. Além disso, também apontam para a existência de necessidades comuns, mesmo entre grupos sociais historicamente divergentes: o diálogo, desde que estabelecidas as regras de comunicação entre atores com direitos iguais, produz ações para satisfazer as necessidades das partes envolvidas. Porém, essa abordagem negativa do conflito como fenômeno social, embora relevante, não permite a compreensão dos conflitos em si, pois o conteúdo teórico da noção de conflito pode ir além de uma mera patologia a ser neutralizada.

Foi com a tradição marxista que se inicia uma nova concepção sobre o conflito. Marx atribuiu a este fenômeno social um caráter intrínseco à própria natureza da sociedade, promovendo as transformações necessárias. Mas assim como Ferreira (2012, p.159), esta pesquisa tenta “fugir de um possível conforto intelectual de reduzir todos os conflitos a conflitos de classes definidos pela propriedade ou pela não propriedade dos meios de produção”. Apesar disso, a intenção aqui não é negar a importância desses conflitos, mas

apenas evidenciar o fato de que outros tipos de conflitos surgem na sociedade contemporânea.

Já com Weber (1999) e Simmel (1983) o conflito começa a ser encarado como um fenômeno social também constituído de atributos positivos. De modo geral, esses autores encaram o conflito como uma relação social, como um tipo de ação e de interação entre os indivíduos. Assim, passa-se a encarar este fenômeno não somente como um resultado de um estado anormal, mas como algo que faz parte, está inscrito na sociedade e pode até ser considerado como uma de suas características fundamentais e formadoras – já que a trama social pode ser tecida pelas relações que se desenvolvem a partir dos conflitos<sup>20</sup>.

Weber (1999), ao se dedicar ao estudo da ação social, preocupa-se com as relações, as formas, os sentidos e as intencionalidades que os indivíduos atribuem a suas interações. Para ele, os indivíduos são agentes potenciais transformadores da história social. Para esse autor uma relação social é um conflito (ou luta) quando as ações dos indivíduos que interagem entre si se orientam de modo a impor a própria vontade contra a resistência do outro. Assim, o autor encara o conflito como uma relação social, como um tipo de ação e interação entre indivíduos agentes, deixando de lado a ideia de algo que seja anormal. Weber, portanto, despatologiza o conflito, retirando-o de uma perspectiva negativa, pois para ele este é um fenômeno cotidiano resultante da concorrência por bens escassos – materiais ou simbólicos (Silva, 2011).

Foi Simmel (1983) que mais se dedicou ao conteúdo conceitual e sociológico do termo conflito como um fenômeno com atributos positivos que se concretiza em uma das mais vívidas interações possíveis entre indivíduos sociais. Sob a visão deste autor – e a perspectiva adotada aqui e por Ferreira (2012, 2007, 2004) – o conflito é um elemento de sociabilidade. Isto quer dizer que o conflito é um fenômeno social capaz de produzir ou modificar grupos de interesses, uniões e organizações, sendo uma forma de interação

---

20 Da mesma forma como o universo precisa de forças de atração e repulsão, a sociedade, para alcançar uma determinada configuração, precisa de quantidades proporcionais de harmonia e desarmonia, de associação e competição, de tendências favoráveis e desfavoráveis (SIMMEL, 1983 apud Ferreira, 2005).

social. Ele não tem um caráter puramente destrutivo, mas também associativo. De modo mais sintético, Ferreira (2012) define a noção de conflito como:

“(…) manifestações de clivagens abertas entre dois ou mais atores individuais ou coletivos que apresentem interesses histórica ou momentaneamente incompatíveis quanto à apropriação ou controle de bens considerados raros, escassos, sejam materiais ou simbólicos. Os conflitos podem acontecer entre grupos, intra-grupos em uma dinâmica intensa de produção e reprodução de novas e velhas clivagens” (Ferreira, 2012, p.2).

Com isso em vista, não se pode cair na ideia de que os conflitos “surgem” e que antes de uma situação aparente de conflito tudo na sociedade era harmonioso. Na verdade, eles sempre existiram, mesmo que de forma latente, daí seu caráter intrínseco. Mas com a instauração de um fenômeno social (como a instalação de um empreendimento industrial em uma área ambientalmente peculiar, por exemplo) os conflitos se tornam visíveis, são recolocados e ressignificados, formando uma dinâmica social diferente perante a tal fenômeno. A partir de uma situação social os conflitos já existentes estimulam os indivíduos a se posicionarem, a repensar e buscar alianças e a se opor àqueles com interesses divergentes dos seus. Formam-se grupos de atores agregados sobre um objetivo e uma visão de mundo que são diferentes de outros indivíduos que se desagregaram destes primeiros, mas que se aliam em torno de outro objetivo e concepção de mundo, formando um segundo e um terceiro grupo de atores incompatíveis com os primeiros. Ao colocar esses indivíduos agentes – atores – em interação para discutirem e negociarem sobre tais objetivos e interesses, o conflito se coloca como um fenômeno de sociabilidade.

Nesta perspectiva, os conflitos então são destacados como socialmente importantes. Para Simmel (1983), um dos seus atributos positivos está no fato de que o conflito cria um patamar, um tablado social à semelhança de um palco teatral, de um espaço onde as partes podem se ver em um mesmo plano situacional e, desta maneira, impõe-se um nivelamento, um encontro. De acordo com Alcântara Jr. (2005, p. 9) ao discutir o conceito de conflito social na teoria simmeliana, o conflito cria uma “condição necessária para que as partes, às vezes, ásperas e díspares possam, de fato, efetuar a trama que ele [o conflito] encerra”. Em outras palavras, o conflito possui a capacidade de se constituir num espaço social, em que o

próprio confronto é um ato de reconhecimento e, ao mesmo tempo, produtor de um metamorfismo entre as interações e as relações sociais daí resultantes.

Outro atributo positivo do conflito é ele ser um potencial transformador de práticas sociais e produtor de mudanças. Ao possibilitar que múltiplos atores entrem em contato devido à multiplicidade de interesses – interações entre tais atores que não existiriam tão intensamente em condições de harmonia coletiva – os conflitos forçam os indivíduos a alcançarem realizações significativas e mais adequadas para a sociedade em que estão inseridos. Desse modo, segundo Scott Jones (2005, *apud* Ferreira, 2012), ao trazerem questões à tona, os conflitos trazem resultados positivos, pois criam oportunidades para cicatrizar feridas, desenvolver objetivos e maneiras de conquistá-los que são aceitos por todos.

Esta tendência teórica se vincula mais fortemente com a estratégia de ação *conflict transformation*, que, segundo Ferreira (2012, 2005), considera não apenas as condições que criam uma situação conflituosa e as mudanças para sua resolução, mas também a criação de condições para o desenvolvimento de relações cooperativas. Lidar com o conflito implica procurar formas de fortalecimento social e político dos grupos com menos recursos sociais para influenciar o processo decisório, como forma de começar o processo de transformação. Com uma visão dinâmica e de longo prazo do conflito, esta abordagem compreende que os conflitos são positivos na medida em que são produtores de mudança social, pois geram a necessidade de criar relações e desenvolver o diálogo e a cooperação entre atores muito desiguais. Ao contrário da perspectiva anterior, não se espera a eficiência de mecanismos externos de regulação e manutenção da ordem social, mas admite-se que os conflitos são parte de um processo de transformação social<sup>21</sup>. Desse modo, essas abordagens são resumidas na Tabela 5 a seguir.

---

21 Para uma discussão mais aprofundada sobre essa estratégia de ação frente a conflitos sociais ver Ficscher e Roppers (2004).

**Tabela 5: Principais perspectivas teóricas sobre conflitos sociais, a partir de Vayrynen (1991) e Ferreira (2005)**

<b>Perspectivas Teóricas</b>	<b>Atributos dos Conflitos</b>	<b>Estratégias de Ação</b>
<i>Conflict resolution</i>	São encarados negativamente como distúrbios do equilíbrio da ordem social. São patologias e anormalidades que devem ser eliminadas	Resolução dos conflitos por meio da sua eliminação a partir de mecanismos de regulação social Buscam-se soluções aceitáveis para todas as partes, para que o <i>status quo</i> da ordem social seja retomado o mais rápido possível
<i>Conflict transformation</i>	São encarados positivamente, como uma forma normal de interação social que está inscrita em qualquer sociedade. São elementos de sociabilidade e potenciais transformadores de práticas sociais	Criação de oportunidade e condições para o desenvolvimento de relações cooperativas entre os atores sociais envolvidos no conflito Procurar formas de fortalecimento social e político de atores com menor acesso aos recursos sociais necessários para influenciar na tomada de decisão. Diálogo e cooperação

Fonte: Vayrynen (1991), Carvalho e Scotto (1995 *apud* Ferreira, 2005) e Ferreira (2005).

Assim, os principais atributos positivos são o reforço à interação dos grupos sociais envolvidos e a instigação da mudança social (Ferreira, 2012). Portanto, a perspectiva teórica sobre conflitos adotada aqui, tal como em Ferreira (2005, 2007, 2012), encara este fenômeno como transformador de práticas sociais e produtor de mudanças, resgatando as heranças das ciências sociais, que apontam cada vez mais para o potencial criativo dos conflitos para produzir mudanças nos grandes dilemas da ação coletiva. E evita, com isso, cair na banalização do seu conteúdo sociológico, que é quando conflito se torna meramente sinônimo de problema. Essa abordagem evidencia o conflito como uma característica central das sociedades contemporâneas. Para Silva (2011), cada nação, cada cultura, cada sociedade engendra modelos de relações sociais que são invariavelmente tecidas com os fios do conflito. Essa frase parece ser ilustrativa da ideia de que os conflitos sociais são imanescentes à sociedade, pois tecem suas relações sociais e os seus modelos.

Essa ideia de virtudes do conflito está muito próxima das noções de arena de Ostrom (1990), Renn (1992) e Hannigan (1995), e da abordagem híbrida que Ferreira (2012, 2011, 2007, 2004) propõe, principalmente no que se refere à constituição de um

palco onde os atores sociais envolvidos na disputa e no conflito têm espaços semelhantes em um mesmo plano situacional. O espaço social onde ocorre o conflito, que não é necessariamente geográfico, é o espaço em que o próprio confronto é um ato de reconhecimento. O conflito é algo positivo, diferente da indiferença, por exemplo, que não leva em consideração a existência do outro, e por isso se torna um fenômeno socialmente negativo. Portanto, dentro desta perspectiva os atores sociais com interesses divergentes mobilizam recursos sociais não só para transformar a realidade a partir da situação de conflitos, mas também para se preparar para esta situação de negociação, transformando o processo de tomada de decisão justo e satisfatório para todos os lados.

## **2.2. Arena**

A partir deste debate sobre a teoria de conflitos, foram encontradas evidências empíricas de que o cenário do licenciamento ambiental do porto de São Sebastião coloca em ação múltiplos agentes com interesses e interpretações divergentes sobre os riscos e impactos gerados pelo empreendimento. Cada ator ou grupo social adota estratégias de ação que, para eles, podem ajudar a influenciar o processo de tomada de decisão de modo mais eficiente e incisivo. Para analisar esses cenários e esses modos de ação a combinação das perspectivas sobre arena foi bastante adequada, pois ela fornece um melhor entendimento dos fatores estruturais que moldam as interações entre grupos sociais e influenciam os resultados dos conflitos sociais sobre problemáticas ambientais. Ao mesmo tempo, também foi importante a noção de arena como metáfora (Renn, 2991), que permite antever a possibilidade de interação entre iguais em um mesmo plano situacional, deixando em um segundo plano as assimetrias de poder entre os participantes.

Foi utilizada nessa pesquisa a ideia de arena, e não a de campo, como Bourdieu (1983, 2003), porque se acredita que a arena ambiental no contexto analisado ainda não está em um processo de reprodução. A abordagem de arena permite dar maior ênfase no processo de ação coletiva e negociação. Ela acontece muito mais como circunstância do que como reprodução social. Daí a ideia de que a arena é circunstancial, situacional: ela

surge quando uma situação social de conflito recolocada entre atores sociais dispostos a debater e a influenciar a tomada de decisão sobre alguma questão produtora de conflito. É possível pensar que há um processo de institucionalização que tende à reprodução desses espaços decisórios em determinados moldes. Desse modo, podemos pensar que há uma tendência ao estabelecimento de um campo. Porém, neste contexto, ainda a dimensão de mudanças e transformações sociais está mais proeminente do que a dimensão da reprodução social. Não podemos nos iludir com a dicotomia: na realidade empírica ou há arena ou há campo. Dadas as circunstâncias e as situações de emergência dos conflitos e da ação coletiva, pode ser mais apropriado falar e usar a abordagem de arena ou mais apropriado falar e usar a abordagem de campo para termos uma compreensão mais adequada da realidade em sua complexidade. Aqui, foi escolhida a abordagem teórica de arena.

### 2.2.1. A perspectiva de Elinor Ostrom

Essa abordagem híbrida empresta a ideia de arena de Ostrom (1990), que pode ser definida como situações nas quais um determinado tipo de ação coletiva ocorre, e cujos resultados nem sempre podem ser antecipados, sendo na maioria das vezes circunstanciais (Ferreira, 2011). Para entender o seu conceito de arena a autora usa a noção de hólons<sup>22</sup> e a análise institucional (IAD *framework*).

A análise institucional (Ostrom et al. 1994; Ostrom, 2005) é uma ferramenta que permite decompor e analisar arenas de ação e decisão como o processo decisório do Porto de São Sebastião, identificando os múltiplos níveis de ação e as relações de determinação e *feedback* entre esses níveis. Como bem explicado por McGinnis (2011), Ostrom (2011) e por Caldenhof (2013), o IAD é um mapa conceitual desenvolvido para decompor e analisar uma dada situação decisória (arena de ação). Também é uma ferramenta que auxilia na identificação dos níveis e componentes que devem ser mais bem explorados e aprofundados

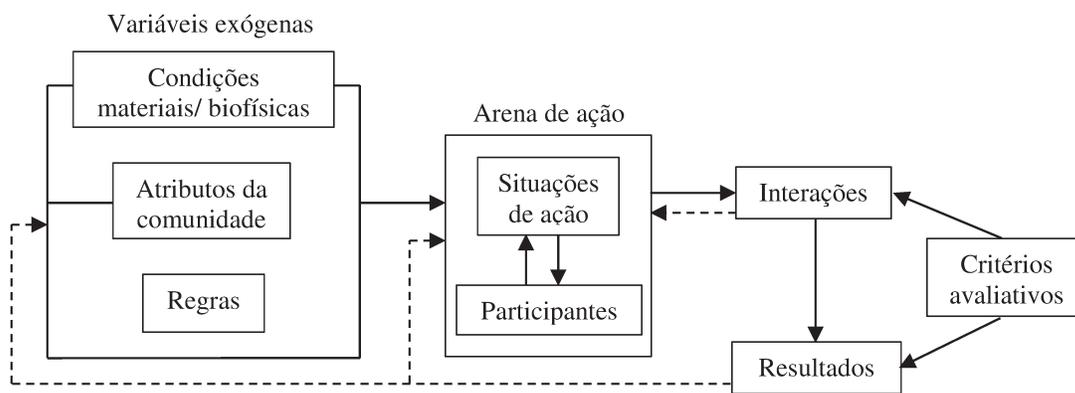
---

22 Ostrom (2005) usou a ideia de hólons, em que um sistema inteiro em um nível de análise é uma parte de um sistema em um nível de análise mais amplo. Segundo a autora, explicações de um dilema contemporâneo ocorrem em múltiplos níveis e diferentes escalas temporal e espacial.

para atender os objetivos da pesquisa, ou seja, ele evidencia os dados que mais colaboram para o foco dos estudos.

De acordo com Ostrom (2005), o conceito de arena inclui dois hólons, como mostra a Figura 13: atores e situação de ação, que interagem à medida que são afetados por variáveis exógenas e produzem resultados que, por sua vez, afetam novamente os atores e a situação de ação (Caldenhof, 2013). A arena de ação tem sua organização afetada por três tipos de variáveis exógenas: as condições materiais e biofísicas, as características da comunidade e as regras que definem o que é requerido, proibido e/ou permitido em relação à atividade humana na região estudada.

**Figura 13: Um *framework* para análise institucional**

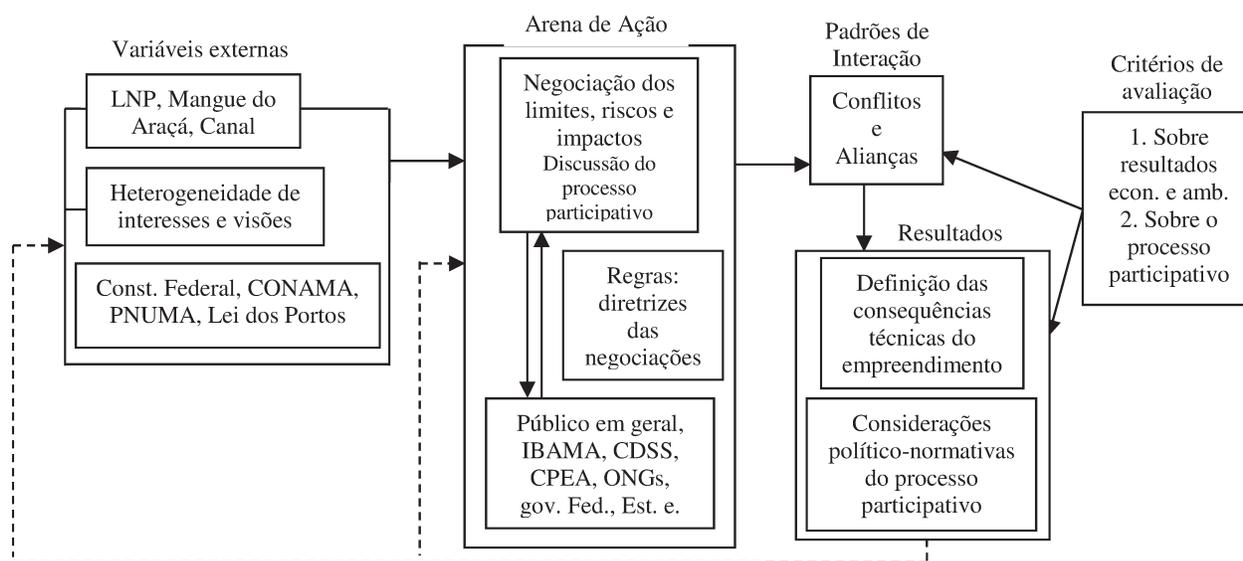


Fonte: E. Ostrom, Gardner, e Walker (1994).

Em adaptação dessa ideia e desse organograma a Figura 14 elaborada para mostrar que a presente pesquisa também debruça suas análises no que é chamado de arena de ação, cujos atores participantes (público em geral, IBAMA, CDSS, CPEA, ONGs, governos federal, estadual e municipais), afetados pelas variáveis exógenas, interagem numa situação de ação para a negociação dos limites, riscos e impactos socioambientais do Porto de São Sebastião a fim de produzir *outcomes* condizentes com seus diferentes interesses. O padrão de interação destes atores mais interessante para os objetivos desta pesquisa são os conflitos que se tornaram visíveis do processo decisório e da heterogeneidade de interesses e visões

de mundo dos atores e também os processos de negociação que antecedem e delimitam o processo de decisão, intensificando ou não os possíveis conflitos de interesses.

**Figura 14: Adaptação do *framework* para análise da arena decisória instaurada a partir da proposta de ampliação do Porto de São Sebastião**



Fonte: elaboração da autora, adaptado de E. Ostrom, Gardner, and Walker (1994).

Situação de ação é a unidade focal de análise para essa abordagem. Pode haver diferentes situações de ação dentro de uma mesma arena decisória, desde as mais amplas às mais locais, até aquelas que são interdependentes (*nested situations*) ou não. No caso do processo decisório do Porto de São Sebastião foram identificadas três situações de ação que compõem essa arena, como é mostrado na Figura 15, as situações de ação nacional, regional e local<sup>23</sup>. Cada situação de ação é um hólón, que pode ser decomposto em novas

23 Aqui se entende como ‘nacional’, as situações de ação de política nacional, voltadas para decisões sobre infraestrutura e desenvolvimento do país; ‘regional’, as situações que envolvem tanto a região do litoral norte assim como as esferas políticas do estado de São Paulo, por isso também é usado ‘estadual’ para se referir a essa situação de ação; e ‘local’ se refere àquelas situações de ação que tiveram o projeto de ampliação do

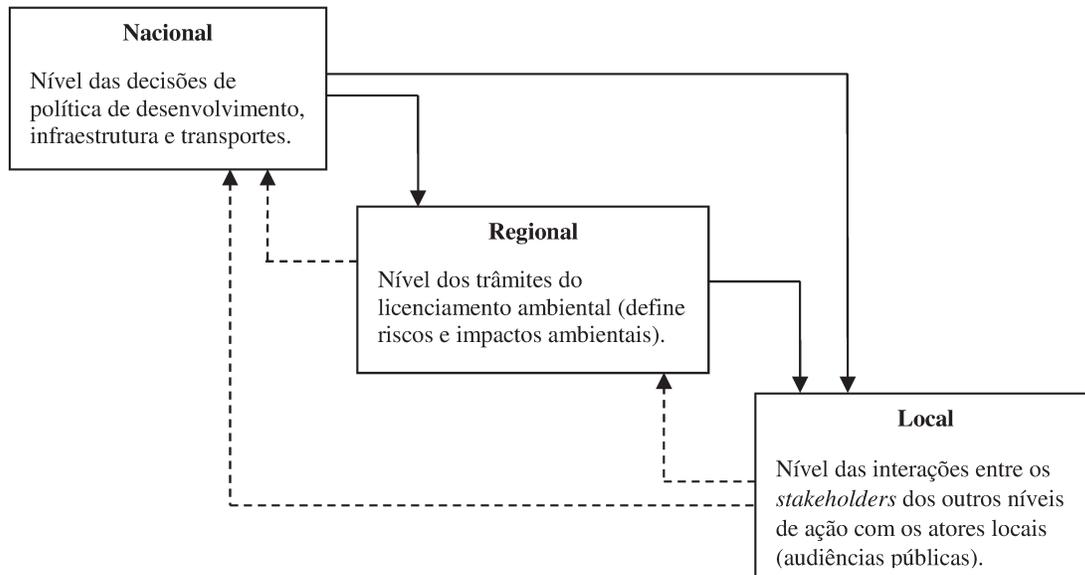
situações de ação e em seus elementos essenciais, assim como também fazem parte de um sistema maior.

No entanto, dependendo das questões propostas, essa ferramenta permite o pesquisador direcionar seus esforços em um dos níveis que compõem o fenômeno estudado, sem perder sua contextualização. Nesse caso, os esforços se concentraram nos níveis regional e local da arena decisória, pois é onde se encontram as principais interações e conflitos entre os atores locais (afetados diretamente pelas consequências do empreendimento) e os *stakeholders* dos demais níveis (tomadores de decisões). Portanto, a principal tarefa ao utilizar essa ferramenta é decompor sistemas complexos, identificando seus componentes essenciais, que podem ser então decompostos novamente. Com isso, essa ferramenta também auxilia o pesquisador a identificar o nível (a situação de ação) mais apropriado para analisar e explorar uma determinada questão. Este é um dos pontos forte do *IAD framework*: sua flexibilidade e possibilidade de adaptação. Ao fornecer um modelo como ferramenta de análise, o IAD permite a introdução de outros elementos que não foram contemplados no modelo inicial. Ao mesmo tempo em que não exige uma adequação dos dados empíricos, muitas vezes forçada, a todos os seus elementos. Isso permite os pesquisadores representarem o sistema nos seus multiníveis de complexidade, sem perder a riqueza de cada caso.

---

porto de São Sebastião como foco de discussão e que aconteceram nos municípios de influência direta do empreendimento: São Sebastião e Ilhabela.

**Figura 15: Os diferentes níveis de situação de ação que compõem a arena decisória sobre a ampliação do Porto de São Sebastião.**



Fonte: elaboração da autora<sup>24</sup>.

De acordo com Ruiz-Ballesteros e Brondízio (2013) situação de ação são o contexto de interação, negociação e criatividade composta de uma rede de relações recursivas e múltiplas e que possuem sete componentes fundamentais, dos quais foi feita uma adaptação para analisar o processo decisório sobre o projeto de ampliação do porto de São Sebastião:

- 1) Recursos comuns envolvidos na atividade do Porto de São Sebastião;
- 2) Atores participantes das situações de ação coletiva;
- 3) Percepções, conhecimentos, visões de mundo que os atores usam para guiar suas ações;
- 4) Formas e contextos da ação (formal/informal);
- 5) Ferramentas de governança (regulações, planos de gerenciamento, regulamentos, mecanismos de avaliação);

---

<sup>24</sup> Essa imagem é mais bem explorada e analisada no próximo capítulo.

- 6) Elaboração de regras pretendidas;
- 7) Resultados esperados/*outcomes*

Esse conjunto de elementos permite a análise das negociações e a elaboração de regras que irão definir as interações e os *outcomes* pretendidos pelos atores participantes da arena.

Como visto em Ostrom (2011), McGinnis (2011) e Ruiz-Ballesteros e Brondízio (2013), há várias categorias de regras que têm algum tipo de interferência nos *outcomes* de uma situação de ação, mas cada caso estudado tem um conjunto de regras consideradas importantes para sua análise institucional. Assim, se torna importante analisar as regras que estão sendo elaboradas em cada nível de situação de ação, pois elas ajudam a definir os *outcomes* do mesmo nível de ação, assim como também podem ajudar a configurar as situações de ação subsequentes. A Tabela 6 sistematiza os sete tipos de regras que podem afetar o desenho de uma situação de ação segundo a definição desses autores e destaca aquelas que foram detectadas no estudo de caso e serão foco das análises posteriores.

**Tabela 6: Os sete tipos de regras que podem influenciar a organização de uma situação de ação**

<b>Regra</b>	<b>Definição</b>
Regras de posição <i>Position Rules</i>	Especificam um conjunto de posições, e cada uma delas tem uma única combinação de recursos, oportunidades, preferencias, e responsabilidades
Regras de limites <i>Boundary Rules</i>	Especificam o numero de participantes, suas características e recursos, e como os participantes entram ou deixam suas posições
Regras de procedimento <i>Choice Rules</i>	Especificam os conjuntos de ações que os atores com posições específicas podem, devem ou não fazer
Regras de escopo <i>Scope Rules</i>	Especificam os resultados potenciais que podem ser alcançados e as ações que se relacionam com a conquista destes resultados
Regras de agregação <i>Aggregation Rules</i>	Especificam o nível de controle que um participante em uma posição exerce na seleção de uma ação em uma dada situação
Regras de informação <i>Information Rules</i>	Especificam o contingente de conhecimento e informação disponíveis aos diferentes participantes
Regras de compensação <i>Payoff Rules</i>	Especificam os custos e benefícios que serão atribuídos a combinações particulares de ações e resultados

Fonte: Adaptado de Ostrom (2011) e McGinnis (2011).

Com essa ferramenta de análise, portanto, foi possível identificar e organizar os componentes das situações de ação que formam a arena decisória sobre a ampliação do Porto de São Sebastião de modo a tentar entender quem foram os participantes do processo, quais foram os instrumentos disponíveis para mobilização e influência na tomada de decisão, quais foram as posições e as responsabilidades que cada um exerceu, e quais serão os resultados potenciais do empreendimento para estes atores. Como mapas geográficos que podem detalhar as ruas de um bairro ou as cidades e os estados de um país, o IAD *framework* pode ser apresentado em diferentes escalas, indo de uma análise extremamente refinada, para outra bastante abrangente (Hofstadter 1979 *apud* Ostrom, 2005), sempre considerando ambos os lados, o mais global e o mais local, necessários e complementares entre si (Ostrom, 2005). Com isso, esse *framework* ajudou a identificar a arena decisória sobre o empreendimento, decompondo-a nos situações de ação essenciais, de modo a colaborar com o entendimento da realidade estudada. As análises de dados desenvolvidas nos próximos capítulos são mais dedicadas a entender os resultados do uso dessa ferramenta.

### 2.2.2. Renn, Hannigan, Ferreira: hibridização da teoria de arena

Os elementos essenciais de uma arena também foram destacados por Renn e Hannigan de modo a complementar as possíveis lacunas da linha teórica de Ostrom. Uma dessas lacunas são as variáveis associadas ao exercício do poder, sendo uma dimensão menos visível na IAD *framework*, que concentra seus esforços na organização dos dados e na análise de elaboração de regras e *outcomes* das negociações realizadas numa situação de ação determinada. De acordo com Ferreira (2005), DeCaro (2011) e Clement (2010), IAD *framework* não considera as diferenças entre os vários níveis de poder que indivíduos e instituições têm em uma situação de ação. Mas essa dimensão começa a ficar mais evidente com o a teoria de Renn (1992) da mobilização de recursos sociais para aumentar a influência de um ator na tomada de decisão e as análises desenvolvidas por Hannigan (1995) sobre os elementos estruturais de processos decisórios que reforçam certas assimetrias de poder.

Renn (1992) e Hannigan (1995) entendem arena social como uma metáfora para descrever o local simbólico<sup>25</sup> ou o cenário político no qual os atores direcionam suas reivindicações para os tomadores de decisão<sup>26</sup> na expectativa de influenciar o processo político por meio da mobilização suficiente de recursos sociais em um espaço onde as regras são pactuadas por todos os atores.

“A reivindicação básica dessa teoria é que os grupos sociais em uma arena política tentam maximizar sua oportunidade de influenciar os resultados (*outcome*) do processo coletivo de decisão por meio da mobilização de recursos sociais” (Renn, 1992, p.180, tradução livre).

Ao discutirem a noção de arena em contextos de problemáticas ambientais como a conservação e a governança de recursos naturais, Araos e Ferreira (2012) apresentam a ideia de arena como um espelho de duas faces: reflete tanto os antecedentes históricos que lhes dão origem quanto às possibilidades de seu desenvolvimento futuro. Nas suas palavras,

“(…) podemos entender a arena como produto de um processo histórico de negociações e estratégias, conflitos e cooperação, entre diversos grupos e atores sociais em múltiplos níveis do sistema de governança dos recursos naturais, e enquanto um espaço onde se projetam linhas de desenvolvimento” (Araos e Ferreira, 2012, p.4).

Isso quer dizer que a arena não é somente circunstância, ela também é resultado de um processo histórico que lhe dá origem. Ela não emerge de um vácuo contextual, ela traz uma bagagem constituída anteriormente de interações, posições e interesses variados dos atores que a compõem. Ao mesmo tempo em que seus resultados não podem ser antecipados, deixando abertas todas as possibilidades para o seu desenvolvimento futuro e as decisões que dela emergirão<sup>27</sup>.

---

25 Isso quer dizer que a arena não é necessariamente uma entidade geográfica, nem sistemas organizacionais (Renn, 1992). Ela pode acontecer, por exemplo, no campo virtual, ou em vários palcos que não se resumem a apenas um local físico.

26 Arena é sempre um espaço de tomada de decisão (Ostrom, 1990), onde os atores sociais entram com o objetivo de influenciar a tomada de decisão e a formulação de políticas públicas (Araos e Ferreira, 2012).

27 As arenas sempre se comportam como sistemas indeterminados ou não-lineares; pequenas mudanças em estratégias ou regras são capazes de produzir grandes mudanças nos resultados destes conflitos. Desse modo, o uso deste conceito para prever algo é limitado, mas não compromete seu valor de explicação e análise política (Renn, 1992).

Renn (1992) compreende que uma arena é composta de vários palcos diferentes interligados entre si e que dividem atores<sup>28</sup>. O palco central de uma arena é ocupado pelos atores principais, ou seja, por aqueles grupos que buscam influenciar a tomada de decisão. Apesar de prever a existência de regras pactuadas por todos os atores e que normatizam suas ações, o conceito de arena não entende que as ações no palco sejam como numa peça de teatro, que seguem um roteiro ou que os atores estão em constante performance. Para Renn, este conceito é mais como as arenas medievais, onde cavaleiros lutam pela honra e reconhecimento real de acordo com as regras que determinam as condições para a luta, mas são os atores quem escolhem suas próprias estratégias.

Talvez o mais interessante dessa metáfora teatral seja justamente o que aproxima a noção de arena com a teoria de conflito discutida anteriormente. O palco de uma arena é onde os atores sociais envolvidos na disputa e no conflito têm espaços semelhantes em um mesmo plano situacional, onde todos têm a possibilidade de participar. O espaço social onde ocorre o conflito, que também não é necessariamente geográfico, é o espaço em que o próprio confronto é um ato de reconhecimento. Em oposição à indiferença, que é um fenômeno socialmente negativo, visto que não leva em consideração a existência do outro. A arena, como espaço social onde ocorre o conflito e produz as alianças, garante este ato de reconhecimento entre os atores envolvidos.

Para Hannigan (1995), a ação mais importante acontece nas arenas que são povoadas por comunidades de profissionais especializados: cientistas, engenheiros, advogados, médicos, oficiais do governo, gerentes corporativos, funcionários políticos, dentre outros. Isso porque, para ele, esses atores considerados *experts* são os principais construtores das problemáticas ambientais como risco e impactos ambientais. São eles que têm maior legitimidade para definir os níveis aceitáveis desses riscos e impactos, e é a eles que os demais atores recorrem para ampliar sua credibilidade. Tal como este autor, esta pesquisa também confere maior atenção aos espaços em que têm esses profissionais especializados e detentores e/ou produtores do discurso técnico-científico.

---

28 Isso equivale à noção de Ostrom (2005) de múltiplas situações de ação que compõem uma arena, como um hólón.

À luz disso, encaramos o processo decisório sobre a ampliação do porto de São Sebastião como uma grande arena que possui vários palcos entrelaçados e que atuam em diferentes níveis. Cada palco se constitui em um espaço onde os atores se encontram em um mesmo plano situacional. O foco desta pesquisa é, portanto, a situação de ação do licenciamento ambiental, que pode ser considerado um palco importante dessa grande arena. É durante este processo que se dão decisões técnicas e políticas mais diretamente relacionadas com os atores que se consideram imediatamente afetados pelo empreendimento e em que se define e se negocia sobre os seus riscos e impactos. E é ainda dentro deste palco em que acontecem as audiências públicas, procedimento obrigatório em qualquer licenciamento ambiental, e que se configuram como um dos únicos momentos em que os diferentes atores locais têm a oportunidade de participar do processo decisório, manifestando seus interesses e dúvidas antes da tomada de decisão. Vale lembrar, que as audiências são uma das situações de ação que compõem essa arena decisória, a arena não se reduz a esse palco, como mostrado na Figura 15.

Os atores ou grupos sociais que estão em uma arena são aqueles que participam dos processos de negociação aí vigentes, colocando para os demais envolvidos os seus interesses e suas visões de mundo. Segundo Renn (1992), o modelo da arena descreve as ações políticas de todos os atores sociais envolvidos em uma questão específica e incorpora somente aquelas ações dos indivíduos ou dos grupos sociais que pretendem influenciar coletivamente as decisões políticas. Ou seja, uma pessoa que apenas assiste ao que se passa em uma arena, não pode ser considerada um ator nessa arena específica. Isso não quer dizer que ela não seja atuante em nenhuma outra arena nos diferentes papéis que ela exerce na sociedade em que está inserida. Nesse sentido, pode-se dizer que cada ator ou grupo social é uma arena em si, pois estão em constantes processos de decisão sobre quais posições ou estratégias de ação irão adotar em relação àquelas posições e estratégias dos demais atores e grupos sociais. Com isso, arena é sempre relacional, é o espaço em que um indivíduo é agente e em que o sentido da sua ação é deliberadamente direcionado para a ação e o

comportamento do outro – ou seja, as ações dos atores em uma arena são mutuamente orientadas<sup>29</sup>.

Essa perspectiva teórica foi importante para a identificação dos atores participantes das situações de ação da arena decisória do porto, pois explora algumas classificações interessantes a respeito dos papéis que cada um exerce no processo de negociação dos limites, riscos e impactos do empreendimento. Isso facilitou a identificação dos atores ao longo das etapas metodológicas, como na análise situacional dos vídeos das audiências públicas, nas entrevistas semiestruturadas, e nas matérias de jornais locais e nacionais, sendo mais bem organizados quando da aplicação da IAD *framework*.

Hannigan (1995) usa categorias definidas por Palmund (1992) para caracterizar os grupos sociais presentes em uma arena decisória de definição de riscos e impactos ambientais (Tabela 7)<sup>30</sup>.

---

29 Essa ideia encontra correspondência no conceito de ação social de Weber (1999), em que nem todo tipo de ação tem caráter social, senão apenas um comportamento que, quanto ao seu sentido, se orienta pelo comportamento de outra pessoa.

30 As categorias definidas por Palmund (1992) foram consideradas, mas lembrando de atentar que há uma possível tendência a moralizar a questão, evitando um maniqueísmo acrítico que opõe vítimas e heróis a vilões. De acordo com Renn (1992) e Hannigan (1995), a moralização se torna um mecanismo que permite os grupos sociais formarem atitudes ou opiniões sobre uma questão, polarizando posições. No entanto, foram consideradas tais definições, pois ajudam a elucidar algumas posições na empiria.

**Tabela 7: Grupos de atores que compõem uma arena para Palmund (1992)**

<b>Grupos de atores que compõem uma arena social</b>	<b>Definição a partir dos estudos de Palmund (1992)</b>
Portadores de risco	São as vítimas afetadas pelos custos diretos do risco de viver e trabalhar em lugares perigosos
Advogados dos portadores de risco	São aqueles que brigam pelos direitos das vítimas, considerados os protagonistas ou os heróis
Geradores do risco	São rotulados como os antagonistas ou os vilões
Pesquisadores do Risco (cientistas)	São os ajudantes tentando juntar evidências de como, por que e sob quais circunstâncias uma atividade ou um objeto é considerado perigoso, quem está exposto ao risco e qual seu nível aceitável
Árbitros do risco (avaliadores, mediadores, agências reguladoras)	Mantêm distância do palco, procurando determinar de maneira neutra a extensão do risco, como limitá-lo ou preveni-lo e quais compensações aos atingidos
Informantes do risco	A mídia de massa toma o papel de mensageiro, colocando questões na agenda pública

Fonte: adaptado de Palmund (1992) e Hannigan (1995).

Já para Renn (1992, 2008) esses atores são classificados em cinco categorias, que têm alguns pontos em concordância com as categorias de Palmund (Tabela 8).

**Tabela 8: Grupos Sociais que Compõem uma arena social para Renn (2008)**

<b>Grupos sociais</b>	<b>Definição a partir dos estudos de Renn (2008)</b>
<i>Stakeholders</i>	São grupos organizados socialmente, afetados ou que têm forte interesse nos resultados de um evento ou atividade cujos riscos são originados, portanto seu envolvimento no processo decisório é mais inclusivo
Público diretamente afetado (ou população afetada, ou afetados)	Público formado por indivíduos e grupos não organizados que vivenciarão os impactos positivos ou negativos advindos dos resultados de um evento ou de uma atividade cujos riscos são originados
Público observador	Envolve a mídia, elites culturais e fornecedores de opinião que podem ou não estarem envolvidos com o risco ou influenciar a opinião pública
Público geral	É formado por todos os indivíduos que não são diretamente afetados pelo risco ou pelo gerenciamento do risco e fazem parte da opinião pública emergente sobre a questão discutida
Autoridade e agências reguladoras	São entendidas como os gestores, responsáveis legalmente pelas regulações dos riscos

Fonte: Di Giulio, (2010, 2012) adaptado de Renn (2008).

Foi possível pensar nessas categorias para o caso empírico e adaptá-las com o intuito de fazer uma análise sistemática dos grupos de atores que estão inseridos na arena de conflitos em questão. A partir das diferentes categorias apresentadas por esses autores, foram identificados alguns grupos de atores no processo de licenciamento ambiental, e que demonstra a sua potencialidade como um palco importante da arena social em que está inserida (Tabela 9).

**Tabela 9: Grupos de atores identificados na arena social analisada**

<b>Grupos sociais</b>	<b>Descrição</b>	<b>Atores</b>
Público diretamente afetado	Todos aqueles que se sentem ameaçados pela ampliação do porto	Pescadores do canal, moradores dos bairros centrais de São Sebastião e Ilhabela, comerciantes e empresários do setor turístico
Advogados dos portadores de risco	Aqueles que defendem os direitos do público diretamente afetado, mesmo não fazendo parte deste público	ONGs ambientalistas – RealNorte, <i>experts</i> contratados por tais organizações
Geradores do risco	Grupo que propôs a atividade com potencial de risco e impactos em uma determinada região	Empreendedor (CDSS), atores favoráveis ao empreendimento (parte dos portuários, governos estadual e federal)
Pesquisadores do risco	Grupo de pesquisadores e produtores de conhecimento que juntam evidências de como, por que e sob quais circunstâncias uma atividade é perigosa e quais seriam os níveis aceitáveis do risco para a região de instalação e operação dessa atividade	Consultoria ambiental contratada pelo empreendedor (CPEA), <i>experts</i> contratados pelo empreendedor para monitoramento das atividades (IO e FUNDESPA), <i>experts</i> aliados às ONGs, Instituto Pólis (relatórios contestatórios), participantes das audiências públicas que se identificaram como parte de instituições de pesquisa
Autoridades e agências reguladoras	Aqueles que detêm o poder de aprovar as o projeto, e são responsáveis pelas regulações dos seus riscos e impactos	Órgão licenciador - IBAMA
Público Geral	Indivíduos não diretamente afetados e que fazem parte da opinião pública local emergente	Participantes que não se manifestaram nas audiências públicas, moradores dos demais bairros de São Sebastião e Ilhabela
<i>Stakeholders</i>	Grupos e instituições envolvidas e organizadas ativamente no processo decisório com forte interesse nos resultados do processo de licenciamento	ONGs, SEMAs de São Sebastião e Ilhabela, CDSS, CPEA, gov. municipais de São Sebastião e Ilhabela, estadual e federal

Fonte: elaborado pela autora, adaptado de Renn (2008), Palmund (1992) e Di Giulio (2012, 2010).

De acordo com a teoria de mobilização de recursos de Renn (1992), cada um desses atores e grupos sociais presentes em uma arena social tentam maximizar a sua oportunidade de influenciar o resultado de decisão coletiva por meio da mobilização de recursos sociais, resumidos na Tabela 10. Só tem capacidade de influenciar os resultados do processo decisório quem possui recursos sociais suficientes para isso. Nas sociedades contemporâneas e pluralistas, os atores sociais precisam de mais de um recurso para serem bem sucedidos em uma arena (Renn, 1992). Esses recursos podem ser usados para ganhar atenção e suporte do público em geral, para influenciar as regras da arena e para pontuar na competição com os outros atores na negociação dos *outcomes*. Ou seja, esses recursos ajudam os atores a serem influentes.

**Tabela 10: Recursos sociais mobilizados pelos atores sociais em uma arena**

<b>Recursos sociais</b>	<b>Definição, a partir dos estudos de Renn (1992)</b>
Dinheiro	Proporciona incentivos (ou compensações) na troca por suporte, tolerância e/ou lealdade ao doador
Poder	Atributo legal capaz de impor decisões aos outros. Opera por meio da coerção, da autoridade, da ameaça, da força e da punição
Influência social	Produz comprometimento social, por meio de confiança, prestígio reputação e recompensa social. As pessoas com influência social são convincentes, e são consideradas modelos sociais ou <i>experts</i> no assunto
Valor-compromisso	Induz suporte por meio da persuasão, solidariedade e significados culturais
Evidência técnico-científica	Pode ser usada para convencer sobre a probabilidade das consequências de ações sociais. É um poderoso recurso social para convencer as pessoas, pois confere legitimidade à justificativa e aos argumentos de um grupo, deslegitimando os de outros

Fonte: adaptado de Renn (1992).

Em complementaridade com essa categorização dos recursos sociais disponíveis aos atores nas discussões sobre os pontos a serem decididos no processo, essa pesquisa também esteve atenta aos discursos utilizados nas negociações. Assim, foi perceptível que em torno de cada ponto negociado os atores elaboraram seus argumentos a partir da mobilização de

recursos que auxiliam na elaboração dos seus discursos, cujo objetivo é defender seus interesses e visões de mundo. Desse modo, por ser uma tarefa árdua determinar ao certo qual recurso um ator mobilizou apenas com o que fora dito nas audiências ou nas entrevistas, a análise destes dados elaborou uma categorização das ferramentas mais utilizadas para as argumentações contrárias e favoráveis ao empreendimento a partir do discurso dos atores (Tabela 11) e que também auxiliou na análise dos dados empíricos encontrados nos vídeos das audiências públicas.

**Tabela 11: Ferramentas de discursos utilizadas pelos atores nas negociações do processo decisório do Porto de São Sebastião**

<b>Discursos</b>	<b>Definição</b>
Discursos técnico-científicos	Argumentos baseados em evidências e estudos técnicos e científicos de uma determinada área do conhecimento elaborados por <i>experts</i> e adotados e/ou reconhecidos pelo público como consensos com fundamentações teóricas
Discursos econômicos	Argumentos baseados em elementos sobre desenvolvimento econômico como geração (ou degradação) de renda, empregos, vocação econômica, demanda de mercado, dentre outros
Discursos político-normativos	Argumentos baseados em teorias e ideologias políticas e em elementos que refletem sobre o <i>dever ser</i> do processo decisório
Discursos burocráticos	Argumentos baseados no entendimento dos trâmites burocráticos do processo e nas vantagens de se ter esse conhecimento

Fonte: elaboração da autora.

O foco de análise desta pesquisa será principalmente na mobilização do recurso social e dos discursos da evidência técnico-científica, mas sem desconsiderar em momento algum a influência dos demais recursos e discursos no processo de tomada de decisão do licenciamento ambiental – pois, vale lembrar que, possuir apenas um recurso social não é suficiente para influenciar o processo decisório (Renn, 1992). Em particular, o uso dos discursos técnico-científicos é uma ferramenta poderosa para um grupo convencer outras pessoas de que os seus argumentos, em oposição aos argumentos de outro grupo, são mais confiáveis, pois são supostamente embasados em “provas” científicas.

No entanto, é necessário ressaltar que esses recursos e o uso dos diferentes discursos não são igualmente distribuídos entre os atores (Ostrom, 1990; Renn, 1992; Hannigan, 1995). Com isso, torna-se visível a dificuldade de alguns atores em relação a outros em conseguir influenciar o processo decisório. Isso também evidencia que o diferente acesso e disponibilidade destas ferramentas entre os indivíduos e grupos desenham relações de poder entre eles, instaurando outros conflitos para além daqueles referentes às definições técnicas dos riscos e impactos ambientais, mas mais diretamente relacionados ao processo decisório em si e seus mecanismos de participação pública.

Tal como propõe Ferreira (2005, 2007), variáveis associadas ao exercício do poder também estão presentes na abordagem analítica híbrida de arena social adotada aqui, visto que essa é uma dimensão pouco visível na teoria de Ostrom, e mais trabalhada em Renn (1992) e Hannigan (1995). Com isso, outro elemento que compõe a nossa análise é em como uma diferença de poder pode influenciar a atuação dos grupos sociais em uma arena ou em uma de suas situações de ação. Para isso, Hannigan (1995) destacou vários elementos estruturais presentes em palcos como as audiências públicas que são considerados reveladores dessa diferença de poder e de um distanciamento físico e psicológico entre aqueles que detêm o conhecimento científico como recurso social de influência e aqueles que são considerados “leigos”<sup>31</sup>.

Um primeiro elemento que solidifica esse distanciamento e essa diferença de poder de influenciar a decisão em uma arena é a disposição física geralmente adotada nas audiências públicas dos licenciamentos: uma mesa de frente para o público em cima do palco, onde se encontram apenas os especialistas que usam microfones para se comunicarem. Além disso, de acordo com Hannigan (1995), mergulhar a apresentação pública dessas audiências em informações científicas é uma retórica que pode restringir a discussão e repelir aqueles que questionam o assunto, permitindo que os mais poderosos (aqueles que têm acesso à maior variedade de ferramentas de negociação) prossigam com a sua própria agenda.

---

31 Definição usada por Renn (1992), Wynne (1992) e Di Giulio (2012).

Também os documentos apresentados ao público como evidência dos estudos realizados podem ser considerados inibidores dessa interação necessária entre os diferentes atores, pois estes são recheados de jargões e páginas excessivas. Ao apresentarem os resultados desses documentos, os especialistas apresentam ao público inúmeras informações técnicas que são mostradas nas audiências de maneira bastante rápida. Hannigan (1995) aponta que os modelos de apresentação adotados pelos representantes oficiais e *experts* tendem a ser abstratos, impessoais, técnicos, criando a impressão de neutralidade profissional. Isso, aliado à linguagem técnica e à organização do encontro, torna inviável qualquer diálogo significativo entre peritos e leigos (entre os pesquisadores do risco e o público diretamente afetado) sobre a natureza e a magnitude dos riscos enfrentados<sup>32</sup>.

De acordo com o autor, tudo isso permite que os cientistas, técnicos, peritos e oficiais do governo direcionem a discussão, estabeleçam a agenda sobre risco e desencorajem a participação pública, pois as audiências são organizadas para evitar a argumentação ‘leiga’ e reforçar as instituições de poder (Hannigan, 1995). Assim, segundo a visão desse autor, esses elementos organizacionais do processo decisório sobre riscos e impactos de uma atividade ou empreendimento reforçam certas assimetrias e também dificultam um diálogo mais amplo e transparente entre os atores. O que, por sua vez, pode burocraticamente favorecer a manutenção da organização do processo no seu *status quo*, sem ter uma abertura para possíveis transformações que pudessem melhorar as tomadas de decisões e a qualidade da participação pública.

### **2.3. Burocracia**

Desse modo, fez-se necessário trabalhar com o conceito de burocracia para dar conta da questão central da pesquisa sobre a funcionalidade da organização burocrática da

---

32 O uso destas ferramentas e suas implicações, assim como os elementos estruturais do processo, são mais bem analisados e desenvolvidos no capítulo 4 sobre as interações locais que compõem o processo decisório do porto.

arena decisória do Porto de São Sebastião na tomada de decisões sobre os riscos e impactos do empreendimento na qualidade de vida e ambiental no município. A organização dessa arena facilita a tomada de decisão, tornando-a mais eficaz, ou estaria transpondo o limite de sua funcionalidade, enrijecendo os processos decisórios sobre questões ambientais? E o uso do discurso científico nesse processo, é algo que dinamiza ou contribui para um engessamento das negociações?

As ideias weberianas sobre burocracia estão contidas em sua teoria mais ampla sobre o processo de racionalização. Para Weber (1999), burocracia é em grande medida, uma criação do mundo ocidental moderno, um modo de organização racional capaz de fazer as melhores adequações de meios para se alcançar determinados fins da maneira mais eficiente possível. Apesar de a burocracia ser vista como algo negativo, Weber mostrou seu lado positivo na medida em que é a representação do mais alto grau de racionalidade. A burocracia foi encarada como a melhor alternativa para a racionalização de ambientes complexos e ambíguos, que se baseavam, fundamentalmente, em dominação tradicional ou carismática – isto é, uma organização em que seu funcionamento estava baseado na lealdade pessoal dos funcionários em relação aos seus chefes. Havia uma ideia de superioridade técnica da burocracia em relação a outras formas de organização e dominação. No entanto, vale lembrar que, para Weber, as três formas de dominação (tradicional, carismática e burocrática) podem conviver entre si, não sendo necessariamente excludentes. Há uma predominância de um modo de dominação, que pode apresentar traços ou momentos das demais formas. Assim, mesmo dentro de uma dominação predominantemente burocrática, pode haver elementos pontuais de dominação carismática ou tradicional.

Torna-se essencial entender esses processos de racionalização, pois eles dão base para a compreensão de outros processos sociais (Bendix, 1986; Ritzer, 2006) como, por exemplo: religião, trabalho, educação, sistema judicial, família, política, lazer, sexo, morte,

ciência/ produção científica<sup>33</sup>. Isso mostra que nenhum setor da vida social está imune à racionalização típica da sociedade moderna – e por isso é feito um esforço intelectual de pensar esse processo na arena que emerge da proposta de ampliação do porto de São Sebastião.

As principais dimensões de uma organização racionalizada/burocratizada são categorizadas por Ritzer (2006) no seu conhecido debate sobre a Mcdonaldização da sociedade ocidental contemporânea. Estas categorias resumem os componentes básicos de um sistema racional, e estão sistematizadas na Tabela 12.

**Tabela 12: Dimensões essenciais de uma organização burocrática**

<b>Dimensão</b>	<b>Definição a partir dos estudos de Ritzer (2006)</b>
Eficiência	Principal dimensão e objetivo da burocracia: alcançar determinados fins através da adequação de métodos ótimos
Calculabilidade	Dá ênfase aos aspectos quantitativos dos produtos e serviços oferecidos pelas organizações burocráticas. Valoriza-se o “quanto mais, melhor”. Os produtos são oferecidos rapidamente, com valor reduzido e em grande quantidade
Previsibilidade	Os serviços oferecidos racionalizados serão os mesmos, não importa o tempo, o local ou a pessoa solicitante. Isso contribui para uma padronização de relações, e para interações altamente previsíveis entre funcionários da organização burocrática e os solicitantes
Controle	É exercido sobre as pessoas que entram no mundo racionalizado, funcionários ou consumidores/solicitantes. Filas, relatórios, processos são exemplos de instrumentos que visam o controle das ações e interações, ampliando a previsibilidade dos resultados de uma organização burocrática

Fonte: adaptado de Ritzer (2006).

Se todas essas dimensões contribuírem para um andamento funcional da organização burocratizada, esta consegue resolver os seus problemas de modo eficiente tanto para quem é gerador do problema como também para quem é afetado por ele. No entanto, a teoria weberiana percebe que quando as atividades “meio” são mais importantes

33 Um exemplo típico do processo de racionalização da produção científica é a imposição de um ritmo alucinante de produção, em que se valoriza mais a quantidade de publicações do que a sua qualidade, e em períodos cada vez mais curtos de tempo.

do que as atividades “fins”, o sistema se perverte e precisa ser reestruturado, senão ele se torna disfuncional. Em outras palavras, quando a eficiência dos resultados é perdida em meio ao seu processo o sistema racional de organização deixa de funcionar adequadamente e aparecem os efeitos perversos da burocratização. Se a organização não se renova e reestrutura, a organização perde sua funcionalidade. Com isso, a pergunta que se coloca é: será que a burocracia na arena ambiental consegue facilitar a tomada de decisões sobre os problemas ambientais, ou ela estaria se tornando algo disfuncional, pois o seu processo de operação está sendo mais valorizado do que seu objetivo<sup>34</sup>?

Com isso, podem ser identificadas algumas vantagens e desvantagens desse tipo de organização (Tabela 13):

**Tabela 13: Vantagens e desvantagens de uma organização burocrática**

<b>Vantagens</b>	<b>Descrição</b>
Precisão dos resultados	Os resultados são os mesmos daqueles previstos antes do processo
Aumento da agilidade	Os procedimentos são sempre os mesmos para se alcançar um objetivo, facilitando as tarefas
Uniformidade e impessoalidade na operação	O processo é o mesmo, não há privilégios, não importa a quem ele é direcionado ou o executa, havendo um nivelamento das diferenças
Ausência de ambiguidade, despersonalização da decisão	Não há uma pessoa responsável pela decisão, mas sim um sistema que dirige a tomada de decisão
Especialização profissional	Os funcionários do sistema burocratizado têm um conjunto específico de tarefas sob sua responsabilidade
Redução de fricções	Se todos os elementos da organização funcionarem de modo adequado, todos são atendidos como se é esperado, não podendo gerar descontentamentos
Ambiente estável e seguro	A garantia de que o resultado esperado deverá ser atendido de modo igual a todos os requerentes elimina possíveis fricções na organização

34 Aqui o processo que está sendo referido é o licenciamento ambiental, cujo objetivo é negociar e tomar decisões sobre os riscos e impactos ambientais e sociais e as possíveis ações mitigadoras. Quando os trâmites do licenciamento ambiental se tornam a maior preocupação dos atores envolvidos nessa arena, esta pode estar organizada de modo disfuncional.

<b>Desvantagens</b>	<b>Descrição</b>
Excesso de formalismo	Os procedimentos do sistema burocrático se tornam mais valorizados que os seus resultados
Diminuição da agilidade do processo	Quanto mais procedimentos formais, aumenta-se o atraso no alcance dos resultados
Resistência a mudanças e superconformidade	Quando um caso novo tenta ser resolvido pelos mesmos trâmites dos demais casos, este provavelmente não consegue ser solucionado
Despersonalização do relacionamento	O nivelamento das desigualdades sociais pode ser também uma desvantagem, pois casos especiais necessitam de tratamento diferenciado, valorizando a supressão das diferenças em detrimento de uma organização democrática
Exibição de sinais de autoridade	Os funcionários do sistema burocratizado podem desenvolver sinais de autoridade visto que são os que detêm conhecimento sobre os trâmites organizacionais
Dificuldade com clientes	Com falhas nos elementos essenciais da organização, abre-se espaço para descontentamento e conflitos com os clientes/requerentes
Imprevisibilidade de funcionamento	Não há mais uma confiabilidade no alcance dos resultados, aumentando as incertezas sobre a organização e suas funções

Fonte: elaboração da autora, adaptado de Weber (1999).

Uma questão que Weber se preocupou foi por que, então, existia tanta burocracia e em esferas sociais cada vez mais abrangentes. Uma das principais respostas a essa questão é porque organizações burocratizadas diminuem as tensões sociais que outros tipos de organização podem gerar. Ela então seria um mal necessário? Seria um passo para a desumanização das relações sociais ou uma oportunidade de humanização, já que ela tem como objetivo facilitar as soluções dos problemas?

Para Weber (1999), Ritzer (2006), Merton (1936), Crozier (1981), os sistemas racionais geram inevitavelmente irracionalidades. Eles negam a razão humana e, por isso, não são racionais. Passa a não se pensar no que se está fazendo, a naturalizar um conjunto de ações que não são naturais, mas socialmente construídas e concordadas, como as regras e as normas que regem a organização. Para tais autores, se o mundo estivesse menos racionalizado, as pessoas teriam mais possibilidades de explorar seu potencial humano. Segundo Ritzer (2006), do ponto de vista weberiano, as burocracias são prisões no sentido de que as pessoas que estão presas nelas, negam sua humanidade básica. Weber percebeu

uma sociedade de pessoas presas a uma série de estruturas racionais, que só poderiam passar de um sistema racional a outro – de instituições educacionais racionais a estabelecimentos de trabalhos racionalizados, de espaços de recreação racionalizados a casas racionalizadas. A sociedade se converteria eventualmente em uma rede de estruturas racionalizadas, não haveria escape possível.

Desse modo, a burocracia como forma de organização pode ser entendida como potencializadora e limitadora ao mesmo tempo. Ela nos permite fazer muitas coisas que antes não poderíamos fazer: como atingir de modo mais eficiente os objetivos que nos propomos, se conseguirmos atender às suas dimensões básicas. Mas ela é um fenômeno como uma faca de dois gumes: para além de suas vantagens ela também pode alimentar irracionalidades que acarretam um andamento disfuncional da organização, e uma perda da eficiência dos resultados.

Isso leva os atores inseridos nessa organização a se questionarem sobre até que ponto são válidas as vantagens desse tipo de organização: até que ponto, por exemplo, a despersonalização e o nivelamento das desigualdades (ou supressão das diferenças) é eficiente em contextos como a arena ambiental, que lida com casos peculiares relacionados à proteção de biodiversidade, a definição de níveis aceitáveis de riscos e impactos ambientais para determinado público afetado, e que talvez seriam mais bem compreendidos se tais peculiaridades fossem levadas em consideração nos processos de licenciamento. E ainda, à luz da perspectiva teórica de conflitos sociais adotada nesta pesquisa, pode-se perguntar até que ponto um processo que pretende eliminar fricções e relações conflituosas e a preservação de um ambiente estável e seguro contribui para melhor lidar com situações de conflitos? Seria, então, o engessamento do processo de mudança social? Questões que não são facilmente respondidas.

## **2.4. O caso e as metodologias**

Esta parte do capítulo traz alguns elementos do caso empírico que evidenciaram a necessidade de trabalhar com certos conceitos e, ao mesmo tempo, como foram adaptadas as ferramentas metodológicas para que fosse possível dar conta dos objetivos da pesquisa. Isso talvez facilite a leitura dos próximos capítulos, que consistem na análise em dois níveis dos dados coletados: o primeiro em nível mais geral do processo decisório sobre a ampliação do Porto de São Sebastião e o segundo em nível das interações do licenciamento e das audiências públicas.

### **2.4.1. Construção teórica**

A primeira etapa da pesquisa foi a consolidação dos fundamentos teóricos que seriam adotados. Com a definição dos objetivos e da questão central, tornou-se essencial entender e explorar os conceitos de conflito, arena e burocracia, de modo a destacar seus pontos de compatibilidade e complementação, evidenciando possíveis lacunas e adaptações. Desse modo, o central do conceito de conflito é a visão de que ele é inerente à sociedade e um potencializador de mudanças sociais. Os conflitos relacionados às questões ambientais, às questões de riscos e impactos ambientais estão cada vez mais presentes na sociedade contemporânea<sup>35</sup>, não podendo ser ignorados. São sobre esses conflitos que os processos de licenciamento ambiental têm que lidar, principalmente nas audiências públicas. As audiências são o palco em que diferentes atores sociais, de diferentes níveis de ação, interagem a fim de influenciar uma decisão, em uma situação de reconhecimento dos demais atores, mas, ao mesmo tempo, permeada de relações de poderes devido à assimetria do acesso aos recursos e à elaboração dos discursos.

Com isso, este é um conceito que se aproxima da teoria de arena, que consegue com seus elementos conceituais analisar esses conflitos considerando os seus múltiplos níveis,

---

35 Para uma leitura que melhor desenvolve os riscos enfrentados na sociedade contemporânea ver o conceito de Beck (1992) sobre sociedade de risco.

as múltiplas situações de ação em que eles acontecem e seus componentes essenciais. A partir da abordagem híbrida de arena adotada aqui foi possível entender e analisar: quais foram os atores envolvidos, as regras que direcionaram as negociações, os recursos e os discursos mobilizados pelos atores sociais envolvidos, quais as relações de poder que se estabeleceram, e os potenciais resultados dessas negociações. Enfim, a teoria de arena ajudou a destrinchar uma situação social de conflito.

#### 2.4.2. Levantamento e análise de matérias de jornais

Assim, a identificação do principal foco de conflitos emergentes da proposta de ampliação do porto começou a se concretizar com o primeiro passo na coleta de dados: a realização de um levantamento de matérias de jornais sobre o empreendimento entre os anos de 2006 a 2013, período de concentração dos estudos (Anexo I). Este levantamento abrangeu um jornal de alcance nacional e três de alcance regional – todos com acervo disponível na Internet –, além de artigos que foram citados nas entrevistas ou sugeridos por colegas pesquisadores. Foram pesquisadas palavras-chave como: ampliação; porto; São Sebastião. Os resultados eram selecionados de acordo com o período de interesse e com a adequação dessa combinação de palavras ao objeto empírico aqui analisado. O objetivo deste levantamento foi a identificação de alguns *stakeholders* recorrentes nesse contexto, e das problemáticas levantadas por eles. Esse passo foi extremamente importante para uma primeira aproximação com as questões que seriam enfrentadas nas viagens de campo.

Já nesta fase foi possível identificar os atores sociais mais recorrentes na pesquisa, suas diferenças de interesses e o principal foco de conflitos que emergiram desse processo decisório. Os atores destacados foram: empreendedor, ONGs, IBAMA, Secretarias de Meio Ambiente de São Sebastião e Ilhabela, população dos dois municípios e empresários do setor turístico. Já os principais conflitos se deram em torno das discussões sobre os impactos da ampliação do porto no Mangue do Araçá e a ampliação no modelo de contêineres para armazenagem e transporte de produtos. Essas questões colocavam em oposição os atores mais preocupados com o crescimento econômico nacional, favoráveis ao

empreendimento devido à demanda do mercado, e, por outro lado, aqueles mais preocupados com o desenvolvimento sustentável da região, incluindo a forte indústria turística, contrários ao modelo de expansão proposto devido aos seus impactos locais.

### 2.4.3. Viagem de campo e entrevistas semi-estruturadas

Esses elementos foram ainda mais reforçados nos trabalhos em viagens de campo que aconteceram em abril de 2013, quando foram realizadas as entrevistas semiestruturadas com alguns atores-chave (Tabela 14), identificados e selecionados a partir do levantamento jornalístico e também da adaptação da técnica de *snowball sampling*<sup>36</sup>. Esta técnica é conhecida no Brasil como cadeia de informantes (Penrod *et al* 2003), em que um indivíduo sugere ao pesquisador o nome de outro indivíduo para fazer parte da pesquisa. Desse modo, os entrevistados contribuem para a formação de uma rede de sujeitos-chave para a pesquisa de modo econômico e ampliando a confiança entre ator e pesquisador. Quando em contato com um dos atores-chave identificados pelo levantamento jornalístico, perguntava-se a ele outros possíveis atores que poderiam colaborar com a pesquisa, que também era contatado e quando pertinente indicava outro ator, estabelecendo uma rede de atores-chave. Um exemplo disso foram os contatos com os funcionários do IBAMA entrevistados: o primeiro, também pesquisador do Projeto Temático, indicou uma funcionária responsável pelo licenciamento ambiental do porto, que indicou outra funcionária que trabalhava mais com audiências públicas e políticas de compensações. E assim foi estabelecida uma rede de atores que contribuíram de modo relevante com a pesquisa.

No entanto, para evitar a exclusão de indivíduos que não estão conectados a essa rede, ou, ainda, não restringir os sujeitos da pesquisa a somente aqueles que foram identificados por esse processo, evitando que a informação colhida seja tendenciosa, foram feitas múltiplas bolas de neve (Penrod *et al.* 2003 *apud* Di Giulio, 2010). Ou seja, múltiplas redes a serem acessadas, garantindo assim a expansão do escopo de identificação por meio

---

36 Para exemplificar a utilização dessa metodologia da 'bola-de-neve' ler Di Giulio (2010).

de contatos com indivíduos representantes de diferentes setores sociais – moradores, caiçaras, autoridades locais, empreendedor, órgão licenciador.

Uma terceira técnica foi utilizada de modo a suprir alguma deficiência das ferramentas anteriores e a fim de evitar a exclusão de possíveis atores que pudessem contribuir com a pesquisa. Esta metodologia foi a *random approach*, ou abordagem aleatória de atores em ação, como usada por Ferreira e colaboradores (2007), que consistiu na realização de entrevista semiestruturada com pessoas que estavam próximas às instalações do porto de São Sebastião, que poderiam morar ou trabalhar por lá. Esta é uma técnica arriscada, pois o limite deste tipo amostral está na dependência do número de informantes necessários para captar a distribuição de certa informação (ou percepção) em uma população. No entanto, tem o potencial de inserir na rede de contatos pessoas que talvez não estivessem ali *à priori*, como foi o caso desta pesquisa que com isso conseguiu mais um entrevistado que contribuiu com a pesquisa devido a sua posição social– um jovem turismólogo nascido e criado em São Sebastião.

Com os atores selecionados, o objetivo em relação às entrevistas semiestruturadas foi identificar qual o envolvimento do entrevistado e da entidade que ele representa no processo decisório, quais foram os recursos por eles mobilizados para influenciar de algum modo a tomada de decisão, e com que atores eles mais cooperaram ou se distanciaram. Ao conceder a entrevista o ator era convidado a assinar um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo II), onde os objetivos da pesquisa eram apresentados e o ator concedia ou não a gravação em áudio da entrevista e sua identificação no texto final da dissertação<sup>37</sup>. Além disso, foram recolhidos alguns dados sociodemográficos ainda neste termo<sup>38</sup>, para entender o contexto em que aquele ator estava inserido. Foi dada abertura para que o entrevistado desse sua opinião sobre o crescimento urbano e econômico da região, assim como sobre o processo decisório da ampliação do Porto de São Sebastião.

---

37 Quando a gravação não era permitida, os dados foram anotados em diário de campo durante a entrevista. E quando a identificação não era permitida, o entrevistado é identificado pela sua posição social/profissão.

38 Foram eles: nome, data de nascimento, município onde nasceu, município onde reside atualmente, status civil, escolaridade, profissão, faixa de renda.

**Tabela 14: Entrevistas semi-estruturadas**

<b>Profissão do entrevistado</b>	<b>Data da entrevista</b>	<b>Local da entrevista</b>	<b>Gravação em áudio</b>	<b>Transcrição</b>	<b>Anotação em diário de campo</b>
Secretária de Cultura e Turismo de São Sebastião	15/04/2013	São Sebastião (SECTUR)	X	X	X
Advogado e Secretário de Meio Ambiente de São Sebastião	18/04/2013	São Sebastião (SEMA)	X	X	X
Caiçara e turismólogo	15/04/2013	São Sebastião (Rua da Praia)	X	X	X
Diretor do Instituto Ilhabela Sustentável	16/04/2013	Ilhabela (Sede do IIS)	X	X	X
Funcionário da CDSS	15/04/2013	São Sebastião (sede da CDSS)			X
Fotógrafo e funcionário do Departamento de Patrimônio Histórico de São Sebastião	17/04/2013	São Sebastião (Museu de Arte Sacra)			X
Funcionário do Escritório Regional do IBAMA de Caraguatatuba	13/12/2012	Campinas (Unicamp)	X	X	X
Funcionária do IBAMA membro da equipe responsável pela avaliação do projeto	25/07/2013	Brasília (Sede do IBAMA)	X		X
Funcionária do IBAMA socióloga e coordenadora de licenc.ambientais	25/07/2013	Brasília (Sede do IBAMA)	X		X

Fonte: elaboração da autora.

#### **2.4.4. Análise documental dos estudos e relatórios de impactos ambientais**

Também foi parte essencial da coleta de dados empíricos a análise documental dos estudos e relatórios de impactos ambientais do empreendimento. Foi elaborado um primeiro EIA-RIMA em 2009, mas por solicitação de alterações por parte do IBAMA, órgão licenciador do caso, o empreendedor fez um segundo Estudo de Impacto Ambiental, denominado Plano de Integração Porto-Cidade (PIPC), em 2011. O objetivo desta análise foi levantar os argumentos usados pelo empreendedor e pela empresa de consultoria ambiental contratada por eles (Consultoria, Planejamento e Estudos Ambientais - CPEA)

para justificar o empreendimento, e como estes atores apresentam tais estudos para a população interessada, se é de uma forma que promove ou inibe o interesse dos demais atores.

#### **2.4.5. Audiências públicas: observação participante e análise situacional**

Como parte integrante de qualquer processo de licenciamento, as audiências públicas também foram objeto de análise, principalmente pela sua importância, pois é um dos únicos momentos em que diferentes atores, de diferentes níveis de atuação, podem manifestar seus interesses e dúvidas antes de decisões sobre os impactos ambientais serem tomadas, constituindo-se um palco significativo da arena em questão. Fizeram parte dessa coleta de dados observações participantes de audiências públicas referentes a outros empreendimentos, como da exploração do Pré-Sal em julho de 2009, e também de eventos como *workshops* realizados pelo Projeto Temático com os atores envolvidos nas problemáticas ambientais da região. Essa etapa fora bastante importante para entender a dinâmica de audiências públicas realizadas naquela região, e as interações que começavam a ser esboçadas pelos atores locais com os demais atores.

No entanto, como parte das audiências públicas do licenciamento do porto de São Sebastião aconteceram entre 2010 e 2012 foi utilizada a técnica de análise situacional dos vídeos, tal como foi feito nas pesquisas anteriores da autora (Feital, 2010). Esta técnica (Gluckman, 1966, 1987; Epstein 1967; Velsen, 1967) é um instrumento fundamental para a pesquisa, pois as audiências são eventos coletivos em que se é possível observar uma estrutura, as relações sociais e a presença (ou ausência) de organizações neste palco da arena. A análise desta situação social a partir desta técnica permitiu que os conflitos entre os atores sociais e os seus discursos fossem identificados e analisados de modo mais evidente (e eficiente). Como Gluckman (1987) sugere, por meio desse método de análise haverá a verificação da validade das generalizações colocadas pelo estudo. Poderiam ter sido escolhidos outros eventos sociais, que da mesma forma ilustrariam o objetivo de

pesquisa, mas, por relevância e disponibilidade, as audiências públicas foram selecionadas como um material importante a ser detalhado.

Houve consciência de que a análise situacional apresenta melhores resultados quando a ação é acompanhada pelo pesquisador em tempo real, ou seja, no momento em que o ator age – observação participante. A técnica de descrever a ação capturada em vídeo pode sofrer prejuízos em relação à observação *in loco*. Do ponto de vista metodológico, essa pode ser a maior perda, pois a observação da cena será realizada por meio de uma câmera fixa, que impede a observação do contexto de negociações nos bastidores da arena. Essa deficiência foi parcialmente sanada pelas entrevistas e as demais ferramentas metodológicas.

Assim, com as análises situacionais desses materiais audiovisuais, foi possível a identificação dos atores que participaram e se manifestaram nessa situação de ação, quais foram os seus argumentos para sustentar suas posições e quais foram os recursos mobilizados para tal, se o discurso técnico-científico foi um recurso mobilizado por outros atores que não o empreendedor, se estes atores estabeleceram conexões ou oposições com demais grupos e atores sociais, dentre outros elementos<sup>39</sup>. Isso foi feito a fim de entender a dinâmica social que emerge frente aos projetos de desenvolvimento econômico e urbano destinados à região em questão, visto que a ampliação ou a implantação de grandes empreendimentos introduz ou intensifica disputas no já tenso processo decisório regional, já que esta é uma área de rica biodiversidade estratégica (Ferreira, 2004), com pouco planejamento urbano (Renk, 2010) e infraestrutura precária (Hogan, 2007).

#### **2.4.6. Apresentação e uma primeira análise geral do caso empírico**

Desse modo, são apresentadas as principais relações de interações de agregação e desagregação entre os atores dessa arena na Figura 16 e o desenho do caso estudado na Figura 17.

---

<sup>39</sup> Outros estudos do Projeto Temático vão nesse mesmo sentido, mas analisando outras esferas mais amplas, tal como Viglio (2012).

**Figura 16: Matriz das relações de agregação e desagregação estabelecidas entre os atores da arena decisória do Porto de São Sebastião identificadas a partir das entrevistas, levantamento de jornais e manifestações nas audiências públicas**

	CDSS	ONGs	Púb. Geral Local	IBAMA	SEMA SS	Produtores de ciênc.	Poder púb. SS	Gov. Est.	Gov. Fed.
CDSS									
ONGs									
Púb. Geral Local									
IBAMA									
SEMA SS									
Produtores de ciênc.							D.I.		D.I.
Poder púb. SS						D.I.			
Gov. Est.				D.I.					
Gov. Fed.				D.I.		D.I.			

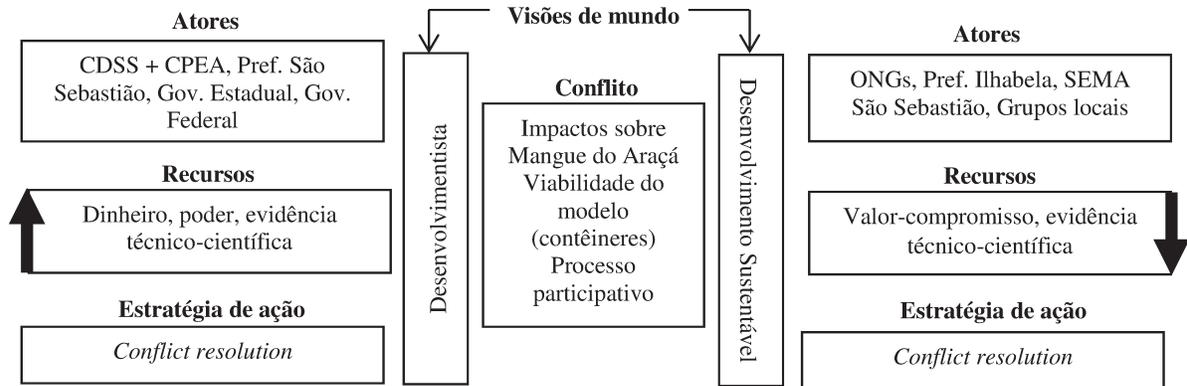
<b>Legenda</b>	
	Agregação/ Alianças
	Desagregação/ Oposições
	Posições fragmentadas
	Não interagiram ou não se posicionaram
D.I.	Dados Incompletos

Fonte: elaboração da autora. A gradação de cores demonstram a intensidade das agregações e desagregação, sendo as cores mais fortes as relações mais intensas.

A partir da proposta de ampliação do porto, os atores envolvidos (locais, estaduais e nacionais) foram impulsionados a se posicionarem em relação ao empreendimento, a adotar estratégias de ação e a estabelecer alianças e oposições para defender seus interesses, como sistematiza a Figura 5. As discussões dos próximos capítulos mostram que estas relações não são fixas e se reorganizam com o tempo e podem mudar dependendo da questão negociada. Mas essa figura é interessante para efeito ilustrativo das relações (e suas intensidades) de agregação e desagregação que são estabelecidas nessa arena.

A principal relação de oposição identificada na arena a partir dos dados coletados foi entre a CDSS, o empreendedor, e as ONGs ambientalistas e a Secretaria de Meio Ambiente de São Sebastião (SEMA SS), que tinham posições e interesses divergentes sobre o modelo do porto proposto e os impactos gerados pelo empreendimento. Já as alianças entre os foram várias, mostrando uma convergência mínima entre os interesses dos atores aliados. Mas cabe destacar que todos os atores, em algum nível, estabeleceu alianças com os produtores do conhecimento científico, mobilizando este recurso para ampliar sua capacidade de influenciar o processo decisório. O público geral local – moradores, empresários do setor turístico, pescadores, trabalhadores portuários, dentre outros – tiveram suas posições fragmentadas, ou seja, parte dos indivíduos tinham os mesmos interesses que um determinado ator, parte não tinha. Com isso, dá-se início a um primeiro desenho das relações encontradas nas situações de ação que compõem a arena decisória do Porto de São Sebastião e que serão mais bem exploradas adiante na Figura 6 e nos capítulos de análise de dados.

**Figura 17: Panorama geral do cenário do processo decisório do Porto de São Sebastião**



Fonte: Elaboração da autora.

A primeira ideia de ampliação se viabilizava pelo aterramento do Mangue do Araçá, ecossistema de grande importância para a região, pois é um sorvedouro de espécies, um berçário da vida marinha e, por isso, também importante para a pesca e maricultura e manutenção da biodiversidade local. Isso gerou grande descontentamento das organizações ambientalistas. Como estratégia de ação, ao tentar defender seus interesses como empreendedor e também dos governos estaduais e federais, a CDSS procurou atender a alguns dos questionamentos levantados sobre a primeira versão do projeto, elaborando um novo EIA-RIMA e mudando a estrutura para pilotis – estacas estilo palafitas que ficam sobre a região do mangue. No entanto, os ambientalistas, as SEMAs e parte dos moradores locais não se contentaram, argumentando, baseados em estudos do CEBIMar, que isso não diminuiria os impactos sobre o Mangue do Araçá, pois a luz solar não penetraria, e isso prejudicaria a vida marinha, tal como o aterramento. Desse modo, os membros das ONGs ambientalistas da região viram a renovação do projeto de ampliação do porto como uma estratégia do empreendedor para transmitir uma ideia de atendimento das demandas sociais na constituição do projeto, mas que, fundamentalmente, não faria diferença no que se refere às reivindicações.

Essa estratégia de ação do empreendedor de refazer os estudos e relatórios ambientais, já com suas propostas de soluções e ações mitigatórias para compensação dos impactos negativos do empreendimento, dá indícios de que as principais estratégias desse ator estão mais vinculadas à tendência de *conflict resolution*. Isso porque, pelo que foi levantado tanto na entrevista com o funcionário da CDSS como com outros atores (todas em abril de 2013), o empreendedor procurou alcançar a resolução dos conflitos de um modo mais rápido, a fim de manter a ordem social e dar um melhor seguimento às suas atividades. Quando questionada sobre os impactos no Mangue do Araçá, por exemplo, a CDSS mobilizou ainda mais conhecimentos técnico-científicos para propor alternativas que atendessem às reivindicações dos demais atores. Isso demonstra que para esse grupo o conflito é um problema a ser resolvido (neutralizado) por meio de soluções aceitáveis para todas as partes. Como já vimos, Ferreira (2012) destaca possíveis vantagens dessa estratégia: a contribuição para uma perspectiva democrática (soluções são mais processuais e não coercitivas), e abertura para o diálogo. Porém, essa abordagem não considera o potencial transformador do conflito.

Outro problema levantado no conflito entre esses atores foi o fato de o porto se propor a ser um porto de contêineres. De acordo com os EIA-RIMAs e suas justificativas de ampliação, o porto precisa de mais espaço para atender à demanda comercial crescente, regional e nacional. Por isso a ideia de contêineres para capacitar o porto de São Sebastião para atender a tais demandas. No entanto, os questionamentos da SEMA de São Sebastião e das ONGs destacam que haveria uma dificuldade imensa de acesso desses contêineres ao porto – principalmente, porque esse acesso seria basicamente por transporte rodoviário (caminhões) que teriam que passar pela Rodovia Tamoios. Porém, as organizações da sociedade civil não negaram a importância da atividade portuária para a região, nem acreditavam que poderiam eliminar as propostas de ampliação do porto. Mas elas foram contrárias ao modelo de ampliação que estava sendo proposto pelo empreendedor, e por isso elaboraram propostas alternativas<sup>40</sup>, como, por exemplo, a especialização do porto de

---

40 Foram citados pelo diretor do Instituto IIS e pelo secretário de Meio Ambiente de São Sebastião alguns documentos e relatórios contestatórios elaborados por membros das ONGs e especialistas voluntários, e que haviam sido encaminhados para o órgão licenciador tanto nas audiências públicas como posteriormente.

São Sebastião em graneis líquidos, que não precisariam de estocagem em contêineres. Uma passagem da entrevista do secretário de meio ambiente de São Sebastião pode resumir essa posição:

“Eu não sou contra a ampliação do porto, eu sou contra a ampliação desse modelo de porto. Esse modelo de porto é muito ruim pra cidade, é muito ruim pro cidadão, é muito ruim pro portuário, é muito ruim pra tudo. Pro meio ambiente, então, ele é trágico. Pro meio ambiente esse porto é trágico. Ele vai simplesmente eliminar o último sorvedouro de espécies do canal de São Sebastião, que é o Mangue do Araçá” (secretário de Meio Ambiente de São Sebastião, em entrevista concedida à autora em 18/04/2013).

Sobre as audiências públicas, foi percebido um forte descontentamento das organizações sociais em relação a este procedimento formal e obrigatório do licenciamento ambiental. As audiências foram consideradas por esse conjunto de atores como instrumentos meramente formais para que o empreendedor conseguisse cumprir todas as etapas necessárias no processo de licenciamento. O diretor do ISS categorizou as audiências como “vícios formais” e para o secretário de Meio Ambiente de São Sebastião,

“A audiência pública parece que serviu no licenciamento como um protocolo, como uma etapa a mais. Como a gente tem observado em outros empreendimentos aí. Como se fosse uma etapa importante que é, mas burocraticamente vencida no procedimento do licenciamento. Então, ela foi superada. Agora a gente está esperando só a hora que vai sair a licença aí. Mas a licença desse megaempreendimento. Que muito embora tenha sido criticado, com sugestões e dúvidas vai ser assim mesmo. Então, essa etapa na minha opinião ela foi muito ruim” (secretário de Meio Ambiente de São Sebastião, em entrevista concedida à autora em 18/04/2013).

Uma das estratégias de ação adotada, por exemplo, pela ONG ISS para ampliar sua credibilidade frente à sociedade civil dos municípios de Ilhabela e São Sebastião e que vai na direção de transformar as audiências públicas em um espaço realmente de debate e de decisão foram ações de educação cidadã. Estas ações visavam o “empoderamento”<sup>41</sup> da sociedade para melhor lidar com as questões e os problemas dos municípios, capacitando-a a entender seus direitos e deveres e a levantar questionamentos sobre tais problemas,

---

41 Expressão utilizada pelo entrevistado, diretor do Instituto Ilhabela Sustentável, em entrevista concedida à autora em abril de 2013.

visando a melhor atuação da sociedade em espaços como estes do processo decisório. Segundo o entrevistado, essa ação:

“É necessária não só para que os cidadãos entendam seus direitos e deveres, mas também para mostrar para eles que juntos eles podem fazer diferença. (...) a ideia não é só cobrar, ou só bater, muito pelo contrário: é colaborar com o poder público, é trazer conhecimento” (diretor da ONG IIS, em entrevista concedida à autora em 16/04/2013).

Esta pode ser considerada uma estratégia de ação que está em maior consonância com a corrente *conflict transformation*. Não visa somente a resolução dos conflitos para retornar a um *status quo* de ordem e funcionamento ótimo da sociedade, mas busca a criação de condições para o desenvolvimento de relações cooperativas. Utiliza o conhecimento técnico-científico para capacitar grupos sociais a influenciar os *outputs* das negociações, melhorando a qualidade de sua participação e influência. Como Ferreira (2012, 2005) colocou, lidar com o conflito implica procurar formas de fortalecimento social e político dos grupos com menos recursos sociais para influenciar o processo decisório, como forma de começar o processo de transformação. Por isso, esse pode ser um indício de que as ONGs ambientalistas do litoral Norte encarem os conflitos não como fatores destrutivos, mas também como elementos positivos na medida em que são produtores de mudanças sociais, pois a partir deles surge a necessidade de criar relações e desenvolver o diálogo e a cooperação entre atores que, em outros contextos, não estariam em contato.

Também é interessante pensar nos conflitos como um processo de aprendizado, como fora caracterizado pela funcionária do IBAMA, em entrevista concedida a autora em julho de 2013. Segundo ela todos os atores saem de um processo decisório iminente conflituoso diferente: a “população menos favorecida” nesses licenciamentos aprende a como se organizar e a participar, o órgão licenciador aprende com os processos anteriores as melhores estratégias que suprem lacunas antigas.

As diferenças de estratégias de ação desses grupos aliadas à assimetria de acesso aos recursos sociais e à elaboração de discursos acaba por intensificar os conflitos entre eles. Visto que o grupo de atores mais poderosos – empreendedor e as autoridades locais,

regionais e nacionais – adotou a estratégia de *conflict resolution*, dando mais importância para a neutralização do conflito do que à oportunidade de transformações sociais que ele traz. Isso aumentou as chances de o diálogo entre os grupos ser mais desigual, menos aberto e transparente, podendo contribuir para as disfuncionalidades da organização burocrática do processo decisório, e, conseqüentemente, impedindo transformações que pudessem melhorar a tomada de decisões.

Com isso, trabalhar com os conceitos de arena, conflito e burocracia, suas vantagens e desvantagens, foi essencial para conseguir dar conta das questões principais da pesquisa, perguntando-se sobre os limites de funcionalidade de um processo que pretende eliminar fricções e relações conflituosas para tomar decisões justas e satisfatórias para todos os lados. Para melhor destrinchar essas relações sociais e estratégias de ação esboçadas aqui, os dois capítulos seguintes farão a análise dos dados: o primeiro explora a arena decisória do projeto de ampliação do porto de modo mais amplo, decompondo-a em suas situações de ação, seus componentes fundamentais e as relações de interferência e *feedback* entre os diferentes níveis de ação; o segundo, preocupado com as influências das interações locais na arena decisória como um todo, aprofunda na análise do licenciamento ambiental e das audiências públicas.



### 3. Leitura geral do processo decisório da ampliação do porto de São Sebastião

O processo de licenciamento ambiental<sup>42</sup> permite examinar correlações de diferentes níveis de interações entre atores de contextos nacionais, estaduais e locais. Para entender as dinâmicas locais e explorar os objetivos desta pesquisa, se tornou importante entender o contexto mais amplo em que esta situação de ação se insere e os desdobramentos que dela transcorrem. Desse modo, o objetivo deste capítulo é mostrar os diferentes níveis de ação que compõem a arena decisória sobre o projeto de ampliação do porto de São Sebastião, quais são os principais componentes de cada nível, e quais são as relações de interferência e *feedback* entre eles..

As interdependências entre esses diferentes níveis foram reforçadas pelo funcionário do IBAMA de Caraguatatuba entrevistado em dezembro de 2012:

“Lembrando que numa hierarquia, decisões já foram tomadas para chegar num projeto. (...) Você tem a política, o plano, o programa e o projeto, né? Então, nessa evolução você [a pesquisadora] está trabalhando lá no projeto. Política de portos do país, ou de exportação do país já foi decidida. Você tem um programa, você tem um planejamento setorial, você tem um programa que seja o PAC [Programa de Aceleração do Crescimento], que seja um programa de desenvolvimento de onde vão sair os recursos daqui. Tudo isso já está decidido, e aí você tem o projeto. Vamos analisar o projeto. Então, as decisões, que também não são poucas e nem menores, principalmente em escala local, são importantes também. Por exemplo, a conformação do porto, sua relação imediata com o ambiente local, a interferência em atividades locais de pesca, de comércio, disso e isso...” (funcionário do escritório regional do IBAMA de Caraguatatuba, em entrevista concedida à autora no dia 13/12/2012).

Como mostra de modo geral a Figura 15, a primeira situação de ação que compôs essa arena decisória, e que teve um papel mais contextual para as análises desta pesquisa,

---

42 O licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental autoriza a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (Ministério do Meio Ambiente, acessado em 29/10/2013).

foi denominada de “nacional”. É neste nível em que ocorreram as negociações sobre política e economia nacional de desenvolvimento, infraestrutura e transportes e que, de algum modo, teve influência direta nas duas situações de ação decorrentes (ilustradas pelas setas contínuas). Isto é, as regras elaboradas e os resultados das negociações dentro dessa macro esfera desencadeiam processos e ações nas esferas subsequentes, como será mostrado posteriormente (Figura 21). O mesmo ocorre quando se analisa o nível estadual, em que se dão as negociações sobre os limites, riscos, impactos e mitigações no licenciamento ambiental do empreendimento: os *outcomes* dessa situação de ação geram condições que contribuem para organizar a situação de ação local, onde acontecem as interações entre os atores locais com interesses no processo decisório e os demais *stakeholders*. Portanto, pôde-se perceber que há uma relação de influência bastante clara quando se vai do nível mais amplo para o nível mais local (ilustrada pelas setas contínuas).

Já as relações de *feedback* entre esses níveis de ação (ilustradas pelas linhas tracejadas) foram mais bem identificadas depois da análise dos dados a partir do IAD *framework*. O que no início da pesquisa não estava claro, foi se tornando evidente ao longo dos trabalhos: os *outcomes* de cada situação de ação têm algum tipo de influência nos níveis de ação acima e abaixo do mesmo, completando, assim, um ciclo que apesar de ter esse sentido de retroalimentação, não quer dizer que seja algo linear e sem vicissitudes. Desse modo, esclarecer essas relações entre os níveis de ação é o principal objetivo deste capítulo. E para dar conta da complexidade da realidade, esse objetivo só foi alcançado com a combinação de abordagens teóricas e ferramentas metodológicas, como o IAD e os elementos da teoria de mobilização de recursos (Renn, 1992) e as análises desenvolvidas por Hannigan (1995) sobre os elementos organizacionais de processos decisórios que reforçam certas assimetrias de poder.

Ao buscar entender esses diferentes níveis de análise foi essencial ter esse novo *framework* que possibilitasse a identificação desses multiníveis da arena e de seus componentes fundamentais. Para isso, foi usada uma adaptação do IAD *framework* como ferramenta de organização dos dados empíricos coletados, o que permitiu um mapeamento do raciocínio analítico desenvolvido, auxiliando na exposição e no entendimento do objeto

de estudo. Vale relembrar os componentes fundamentais de uma situação de ação propostos por Ruiz-Ballesteros e Brondízio (2013) e que serão analisados aqui: os recursos comuns envolvidos na atividade do Porto de São Sebastião; os atores participantes das situações de ação coletiva; as percepções, conhecimentos, visões de mundo que os atores usam para guiar suas ações; as formas e contextos da ação (oficial/não-oficial); as ferramentas de governança (regulações, planos de gerenciamento, regulamentos, mecanismos de avaliação); a elaboração de regras pretendidas; e os resultados esperados/*outcomes*.

Como visto em Ostrom (2011), McGinnis (2011) e Ruiz-Ballesteros e Brondízio (2013), há várias categorias de regras (sistematizadas na Tabela 6), que têm algum tipo de interferência nos *outcomes* de uma situação de ação, mas cada caso estudado tem um conjunto de regras consideradas importantes para sua análise institucional<sup>43</sup>. Assim, se torna importante analisar as regras que estão sendo elaboradas em cada nível de situação de ação, pois elas ajudam a definir os *outcomes* do mesmo nível de ação, assim como também podem ajudar a configurar as situações de ação subsequentes.

Foram analisados esses sete componentes para cada nível de situação de ação que fizeram parte da arena decisória do estudo de caso de modo a tentar entender quem foram os participantes do processo, quais foram os instrumentos disponíveis para mobilização e influência na tomada de decisão, quais foram as posições e as responsabilidades que cada um exerceu, e quais serão os resultados potenciais do empreendimento para estes atores. À luz disso, a primeira sessão deste capítulo explorou de modo mais contextual os elementos da esfera nacional, permitindo o enquadramento dos demais níveis de situação de ação dentro deste contexto mais amplo. A segunda sessão foi dedicada à análise dos elementos essenciais da esfera estadual, mais especificamente do processo de licenciamento. Uma terceira parte analisa a situação de ação do nível local, seus componentes fundamentais. No quarto item são descritas as relações entre os níveis, tanto as influências diretas que foram do nível mais amplo para os mais locais, como aquelas ligações de *feedback*. E por fim, é

---

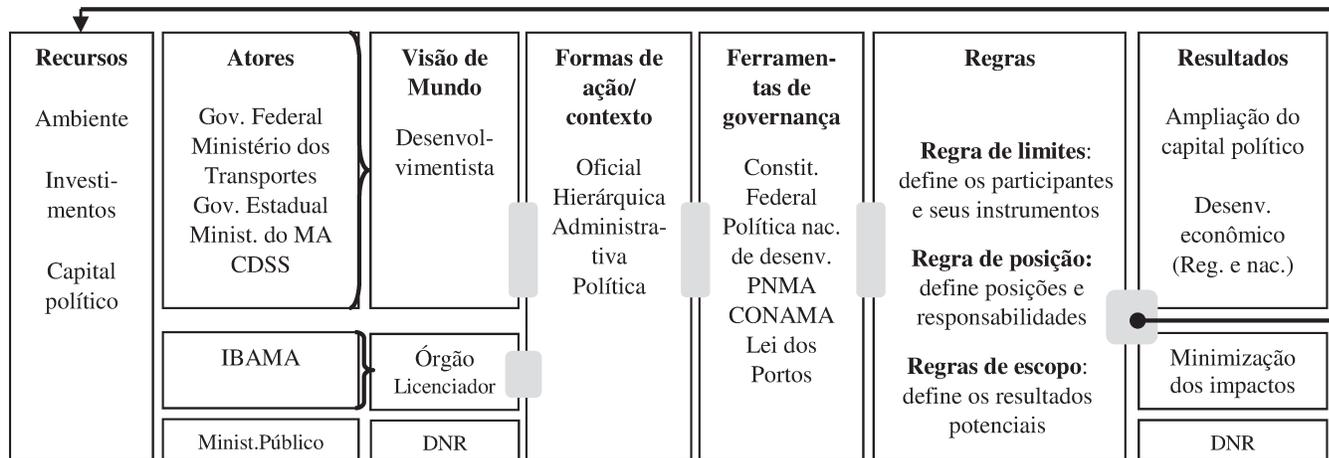
43 Este é um dos pontos forte do IAD framework: sua flexibilidade e possibilidade de adaptação. Ao fornecer um modelo como ferramenta de análise, o IAD permite a introdução de outros elementos que não foram contemplados no modelo inicial. Ao mesmo tempo em que não exige uma adequação dos dados empíricos, muitas vezes forçada, a todos os seus elementos. Isso permite os pesquisadores representarem o sistema nos seus multiníveis de complexidade, sem perder a riqueza de cada caso.

feita uma reflexão com base nos dados empíricos sobre as expectativas dos atores locais sobre o licenciamento ambiental e as audiências públicas, e as funções desses instrumentos de gestão ambiental e participação pública.

### 3.1. O contexto nacional

Como já foi dito, é neste nível em que se dão as decisões de política nacional sobre o direcionamento de investimentos para projetos de desenvolvimento, infraestrutura e transporte. No entanto, o seu desenho (Figura 18) foi importante para entender o contexto em que as outras situações de ação estão inseridas, sem entrar em profundidade nas negociações e resultados referentes a ela.

**Figura 18: IAD *framework* da situação de ação no nível nacional que compõe a arena decisória sobre a ampliação do porto de São Sebastião**



Fonte: elaboração da autora, adaptado de Ruiz-Ballesteros e Brondízio (2013)<sup>44</sup>. As caixas são articuladas a partir da esquerda para a direita, de modo que os atores estão ligados aos recursos em disputa e são agrupados em torno de visões de mundo, continuando os diferentes elementos do processo em direção aos resultados esperados, que se alcançados geram influência nos recursos disputados e, conseqüentemente, em todo processo. Embora isso não seja sempre um processo linear, aqui esta figura adquire esta aparência para fins ilustrativos.

44 Onde estiver escrito DNR, leia-se: dado não recolhido.

A partir disso, foi possível começar o processo de entendimento dos diferentes níveis de situação de ação. Aqui os principais recursos negociados por parte dos atores que compõem essa arena foram identificados e resumidos em três pontos principais: 1) espaço, 2) investimentos, e 3) capital político.

O ambiente se coloca como um recurso negociado visto que o projeto busca a ampliação do porto em uma área limitada tanto por parte marinha, já que o porto se encontra no canal delimitado pelo município de Ilhabela, como por parte terrestre e costeira, pois tende a expandir sobre a região do Mangue do Araçá (uma área com um ecossistema importante para a manutenção da fauna e da flora da região) e sua retroárea, para o centro histórico do município de São Sebastião, onde há pouco espaço para crescimento<sup>45</sup>.

Já os investimentos fazem parte das negociações nesse nível de situação de ação, pois este é o momento de negociações de políticas de infraestrutura e de definição sobre o montante financeiro a ser direcionados ao projeto. Esta também foi uma discussão que estimulou a competição entre os governos municipais para atração de investimentos em compensação para a instalação desses empreendimentos na região.

Por fim, o capital político pode ser entendido como o elemento que dimensiona a influência da implementação ou não desse empreendimento no poder e na reputação dos atores, podendo, inclusive, gerar resultados como vantagens ou desvantagens eleitorais, aumentar ou diminuir a sua confiabilidade e legitimidade política no cenário nacional. Por esse motivo, os atores que compõem esta situação de ação negociam este recurso a fim não só de viabilizar o empreendimento de acordo com seus objetivos, mas também como recurso para a ampliação do seu poder (eleitoral, decisório, de influência, dentre outros).

É em torno destes recursos em negociação que os atores sociais se agrupam e se posicionam a partir de suas visões de mundo<sup>46</sup>. Como atores autorizados a participar desta

---

45 Nessa área central a planície de ocupação (faixa terrestre entre a encosta e o mar) é de quatro quilômetros, (CPEA, 2009 e 2011), informação confirmada pelo turismólogo e morador de São Sebastião entrevistado em abril de 2013.

46 As visões de mundo foram mais bem identificadas nas matérias de jornais analisadas e também nas entrevistas realizadas com os atores-chave em abril de 2013.

situação de ação, Governo Federal, Ministério dos Transportes, Governo Estadual, Ministério do Meio Ambiente, Empreendedor (CDSS), eles compartilham uma visão desenvolvimentista, cujas preocupações principais estavam fundamentalmente focadas no crescimento econômico do país. Desse modo, os dados dessa pesquisa corroboram os trabalhos de Seixas e Renk (2010) e Ferreira (1993) que, ao analisarem contextos correlatos de crescimento econômico e industrial em áreas costeiras do estado de São Paulo, encontram um viés neodesenvolvimentista da política econômica do país<sup>47</sup>. Para esse conjunto de atores o *outcome* mais esperado seria a ampliação do capital político<sup>48</sup> por meio do crescimento econômico regional e nacional que a expansão do porto proporcionaria. Ou seja, eles esperam que com este projeto viabilizado e trazendo os benefícios prometidos, isso amplie o capital político desses atores.

Outros atores dessa situação de ação foram o Ministério Público e o IBAMA. O Ministério Público certamente esteve presente nessa arena decisória, no entanto, não foi possível identificar sua participação nos dados recolhidos a partir das entrevistas, matérias de jornais e vídeos das audiências públicas. Já o IBAMA, por ser o órgão licenciador deste projeto, sua visão de mundo tende a não ser explicitada, ou se confunde com a função dessa instituição, que seria a conciliação entre o desenvolvimento econômico com a preservação e a conservação ambiental, estabelecendo regulamentos a serem cumpridos pelos demais atores envolvidos para minimizar os impactos socioambientais desses grandes empreendimentos.

A interação entre esses atores se dá basicamente em um contexto oficial, com relações hierárquicas, visto que são instituições que estão em diferentes, e também interdependentes, níveis de jurisdição, tal como apontaram Cash e colaboradores (2006) em sua análise institucional entre níveis e entre escalas de organizações de gerenciamento

---

47 Pode-se entender com isso que, no contexto de implantação de grandes empreendimentos, os benefícios econômicos ocupam ainda uma posição central nos critérios de implantação, enquanto as questões socioambientais envolvidas ficam em segundo plano e são justificadas pela possibilidade de desenvolvimento nacional (Seixas e Renk, 2010, p. 449).

48 Muitas vezes, esse poder eleitoral e a legitimidade política desses atores são ampliados muito mais a nível regional e nacional, do que localmente, visto que os atores locais tendem a ver o empreendimento e suas implicações de modo menos conjuntural que os demais, focando mais nos impactos que acontecem diretamente em suas vidas.

ambiental. Desse modo, os atores dessa situação de ação exercem diferentes tarefas político-administrativas no processo – uma instituição é responsável pela decisão sobre a viabilidade ambiental, outra pela proposta, outra pelo financiamento, e outra ainda pelas legislações. Mas todas agem a partir das mesmas ferramentas de governança (regulamentos, legislações e planos de gerenciamento).

Juntamente com a elaboração de regras, são essas ferramentas que vão dar a direção para o processo de viabilização ambiental do porto nos demais níveis de interação e decisão (Figura 21). Ou seja, as regras neste nível de ação definem, em concordância com a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e as resoluções CONAMA, por exemplo, quais os atores aptos a participarem do processo decisório, quais serão as funções que cada um desempenhará em busca de determinados resultados. A Tabela 15 resume o conjunto de legislações que circunscrevem a situação de ação subsequente, o licenciamento ambiental, e o que essas leis influenciam nas regras negociadas dentro dessa situação de ação.

**Tabela 15: Conjunto de legislações pertinentes ao licenciamento ambiental**

<b>Legislação</b>	<b>Objetivos gerais</b>	<b>Regras influenciadas por tais legislações</b>
Constituição Federal 1988	Assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade e a igualdade	Por ter vários propósitos, a constituição influencia todos os tipos de regras, definindo o direito de participação, em condição de igualdade e liberdade de expressão
Lei 6.938/81 – PNMA	Define, previamente, a instalação, a ampliação e o funcionamento de empreendimentos considerados potenciais geradores de degradação ambiental	<b>Limites:</b> define os limites e dimensões físicas do empreendimento; <b>Escopo:</b> delimita os resultados potenciais, especificando o nível aceitável dos impactos
Resolução CONAMA n°01/86	Estabelece responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), definindo o que se considera como impacto ambiental	<b>Posição:</b> define os responsáveis e as tarefas da elaboração dos estudos de impactos ambientais
Resolução CONAMA n°237/97	Define os objetivos do Licenciamento Ambiental, dos EIA regional, assim como os responsáveis por alcançar tais fins	<b>Escopo:</b> define os objetivos dos instrumentos de gestão ambiental; <b>Posição:</b> os responsáveis pela sua execução; <b>Procedimento:</b> os procedimentos e diretrizes que devem ser seguidos

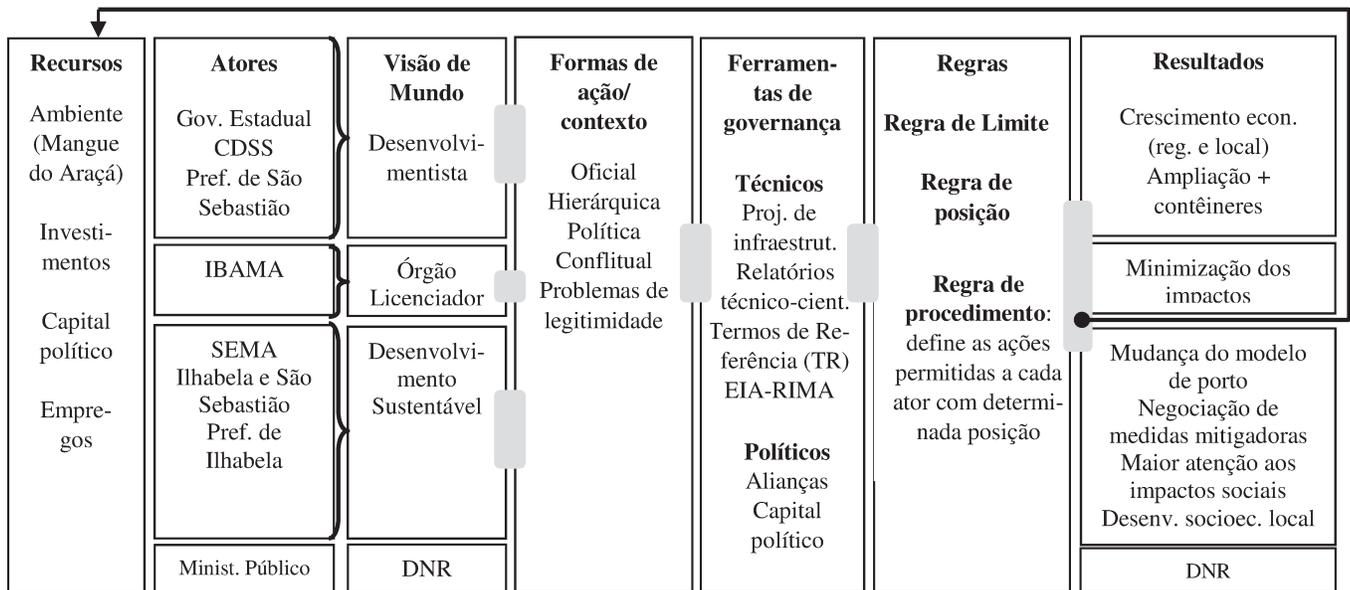
Instrução Normativa nº184/2008 IBAMA	Estabelece os procedimentos e os responsáveis para o licenciamento ambiental federal, definindo as etapas: Instauração do processo; licenciamentos prévio, de instalação e de operação	<b>Procedimento:</b> define o conjunto de ações com suas respectivas tarefas que devem ser seguidos no licenciamento
Lei Nº 8.630/93 – Lei dos Portos	Atribui responsabilidades à CDSS e define sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações e operações portuárias	<b>Posição:</b> confere à CDSS a responsabilidade sobre o regime jurídico da exploração dos portos

Fonte: Elaboração da autora a partir do material apresentado pelo IBAMA na audiência pública de Ilhabela (2012), IBAMA (2008), CONAMA (1997,1986), Brasil (1988), PNMA (1981).

### 3.2. O contexto regional: o licenciamento ambiental

Esta parte do capítulo entra mais diretamente no foco de análise da pesquisa: as interações da situação de ação do nível regional, em que ocorreu o processo de licenciamento ambiental do empreendimento (Figura 19), e suas relações com as ações a nível local, caracterizadas aqui pelas audiências públicas. De acordo com Ostrom (2005), explicações de um dilema contemporâneo ocorrem em múltiplos níveis e diferentes escalas temporal e espacial, assim, para entender esses dilemas, o IAD *framework* foi uma ferramenta interessante, pois sua principal tarefa é auxiliar o pesquisador a identificar o nível (a situação de ação) mais apropriado para analisar e explorar uma determinada questão. Neste sentido, o IAD *framework* foi utilizado para identificar e caracterizar a arena de ação nos níveis nacional, estadual, e local e suas inter-relações. Isto permitiu, em particular, analisar os conflitos que emergem do processo decisório sobre a ampliação do Porto de São Sebastião entre os níveis regional e local, onde recursos e discursos mobilizados pelos atores envolvidos são particularmente visíveis. Isso porque, as situações de ação regional e local lidam mais diretamente com a relação entre o empreendimento e aqueles indivíduos que se consideram imediatamente afetados por ele.

**Figura 19: IAD framework da situação de ação a nível regional que compõe o processo decisório do licenciamento ambiental sobre a ampliação do porto de São Sebastião**



Fonte: elaboração da autora, adaptado de Ruiz-Ballesteros e Brondízio (2013)<sup>49</sup>.

Assim, como na situação de ação nacional, aqui os principais recursos disputados entre os atores continuam sendo a designação de investimentos, capital político e formas de ocupação do ambiente, destacando neste último item o Mangue do Araçá. Em um primeiro momento, o empreendedor pretendia expandir a área do porto sobre a região do mangue, por modo de aterramento. No entanto, após forte mobilização da sociedade civil, principalmente das ONGs ambientalistas, foram propostas mudanças ao projeto inicial sobre o modo de se ocupar essa área, demonstrando a influência do nível local no processo de licenciamento. Como resultado foi adotada uma alternativa na qual o porto se expandiria sobre pilotis, de modo a não eliminar diretamente esse ecossistema. Apesar de intensas controvérsias e conflitos, essa foi a alternativa escolhida para ser licenciada.

Outro recurso que fora negociado neste nível de ação foram as regras sobre ofertas e contratações de mão-de-obra para as fases de instalação e operação do porto ampliado. Os

49 Onde estiver escrito DNR, leia-se: dado não recolhido.

atores locais demandaram a contratação de trabalhadores locais, dos municípios do litoral norte de São Paulo, para conseguirem cobrir a maior parte das vagas, necessitando somente de especialistas de fora. Essa proposta foi aceita pelo empreendedor, que afirmou dar preferência para mão-de-obra local o máximo possível. Alguns atores tomaram isso como um possível impacto positivo do empreendimento, cujo aumento da oferta de emprego poderia melhorar as condições dos moradores daquela região. Mas, por outro lado, outros atores encaram este acordo como preocupante, pois, devido à falta de educação especializada na região e também à geração de expectativas, isso poderia atrair um novo contingente populacional em busca de empregos e residência nos municípios do litoral, contribuindo para competição com os trabalhadores locais e também com a pressão nos serviços e na infraestrutura local considerada por eles já bastante precárias.

As questões dos impactos da ampliação do porto no Mangue do Araçá e na qualidade e estilo de vida das pessoas da região talvez tenham sido os principais elementos discutidos nessa situação de ação e que mais elucidou as posições dos diferentes atores sociais envolvidos no processo de decisão sobre o empreendimento. Com isso, foi possível agrupar os atores de acordo com suas visões de mundo e diferenças de interesses. O primeiro grupo, composto pelo governo estadual, o governo municipal de São Sebastião e o empreendedor têm seus interesses guiados por uma visão de mundo desenvolvimentista, como já descrito anteriormente. Ou seja, os dados concordam com a visão de Ferreira (1991), que esses são atores preocupados fundamentalmente com a dimensão econômica, do que com as dimensões ambiental e social do empreendimento. Para este conjunto de atores, os principais resultados desejados são o crescimento econômico nacional e regional baseado na ampliação do porto de São Sebastião e nos benefícios econômicos que esse empreendimento potencialmente gerará. Como apontado pelo funcionário da CDSS, nas audiências públicas em dezembro de 2011 e também em entrevista a autora concedida em abril de 2013, a proposta de ampliação visa ao atendimento das demandas do mercado nacional, evidenciando os ganhos econômicos do empreendimento e minimizando a dimensão das incertezas sobre os impactos sociais e ambientais.

O segundo grupo, composto basicamente pela Prefeitura de Ilhabela e pelas Secretarias de Meio Ambiente de Ilhabela e São Sebastião seriam o grupo cuja visão de mundo foi denominada “desenvolvimento sustentável”, isto é, para esses atores vale o esforço de equalizar essas três dimensões – econômica, social e ambiental – na avaliação e implantação do projeto para alcançar um empreendimento com impactos e benefícios mais ajustados a realidade turística local. Essa categoria foi escolhida de acordo com o conceito de desenvolvimento sustentável já reconhecido e debatido há anos (desde 1987, usado pela primeira vez no Relatório Brundtland), e que traz a ideia de equilíbrio entre essas dimensões para conseguir um futuro com qualidade de vida (WWF, acessado em 27/02/2014). Os resultados esperados por esse grupo se concentram nas propostas de mudança do modelo de porto, nas negociações de medidas mitigadoras dos impactos negativos do empreendimento, numa maior atenção aos impactos sociais pelos estudos técnicos, e no desenvolvimento socioeconômico local como prioridade, já que é nessa esfera que se concentram os impactos negativos do projeto.

Desse modo, ao agrupar os atores segundo suas visões de mundo e objetivos, apesar de parecer simplista ou generalista, se torna uma forma útil de visualização de como esses atores se posicionam frente à questão do projeto de ampliação do porto. E como, mesmo estando em conflito de interesses, esses atores interagem entre si, com estratégias e recursos que os diferenciam no poder de influencia dos resultados.

As ferramentas de governança foram divididas em instrumentos técnicos e políticos para permitir uma análise mais detalhada sobre o processo. No nível técnico do licenciamento ambiental são definidas as diretrizes e os procedimentos técnicos de instrumentos como termos de referências e estudos e relatórios técnico-científicos, que vão balizar as discussões sobre as dimensões físicas, técnicas diretamente relacionadas à expansão do porto. No nível político, alianças e capital político são utilizados por todos os atores para influenciar o processo político decisório sobre o empreendimento, mais do que seus elementos técnicos e físicos. Isto quer dizer que os atores exploraram suas associações com os demais e também com *experts* e especialistas, a fim de ampliar suas capacidades de influência no processo decisório. Um exemplo disso foi o caso do empreendedor, que teve

suas ações aliadas ao governo do Estado de São Paulo a fim de ampliar seu suporte e justificativa de viabilização do projeto de ampliação do porto. Assim como a Secretaria de Meio Ambiente de São Sebastião se apoiou nos estudos de instituições de pesquisas renomadas, como o CEBIMar (USP) para combater algumas propostas e sugerir alternativas.

Já as regras<sup>50</sup> negociadas no nível regional delimitam os atores que participarão do processo decisório sobre a viabilidade ambiental do empreendimento em escala local, quais serão as posições e as funções de cada participante no processo, quais os papéis que cabem a eles ou não, e quais são os conjuntos de ações permitidas ou não aos atores com posições específicas para se alcançar os resultados. Assim, são regras que delimitam os procedimentos a serem desenvolvidos nos níveis regional e local de ação. Por exemplo, as diretrizes do EIA-RIMA, elemento essencial que compõe o licenciamento ambiental, serão seguidas pelos atores que participam do licenciamento e das audiências públicas de modo a terem maior capacidade de influenciar nos resultados de suas esferas de ação. O não cumprimento de algum item do EIA-RIMA pode prejudicar a avaliação sobre viabilidade ambiental da obra e assim sua aprovação. Um segundo exemplo é sobre a definição de posições: aqui já é definido o órgão ambiental licenciador, no caso o IBAMA, e quais são as suas tarefas e responsabilidades que cabem a essa função; assim como as do empreendedor, responsável pela elaboração dos EIA-RIMAs e da sua publicidade.

Já no que se refere ao contexto dessas ações, a interação dos atores nesse nível de ação também se dá de modo formal, com relações hierárquicas e políticas entre os atores, principalmente por envolver entidades políticas de diferentes níveis de atuação como governo estadual, prefeituras e secretarias municipais de meio ambiente. No entanto, além disso, foi possível perceber que o cenário do licenciamento ambiental do porto coloca em ação múltiplos agentes com interesses e interpretações diferenciadas (ou divergentes) sobre os objetivos e resultados potenciais, que talvez não interagissem se não fosse a proposta do empreendimento.

---

50 Mais uma vez, usando uma adaptação das definições de Ostrom (2011), McGinnis (2011).

São recolocados, portanto, conflitos entre os atores devido a suas diferentes visões de mundo e objetivos sobre o que deveria ser feito na região. Assim, para além de ser formal, hierárquica e política, tal como no nível de análise anterior, o contexto dessa situação de ação pode ser visto como um contexto de conflitos de interesses explícitos. Mas sem encarar esses conflitos como algo necessariamente patológico ou negativo, mas como uma oportunidade de interação, aprendizado e reconhecimento de posições diferentes (Ferreira, 2004; Ferreira, 2011), isso porque o conflito como um elemento de sociabilidade (Simmel, 1983) e de reconhecimento é uma oportunidade que, para além de divergências, cria também relações, negociações, diálogo e cooperação entre indivíduos. E é justamente essa dimensão conflitual da interação dos atores no processo decisório do plano de ampliação um dos objetivos principais da pesquisa.

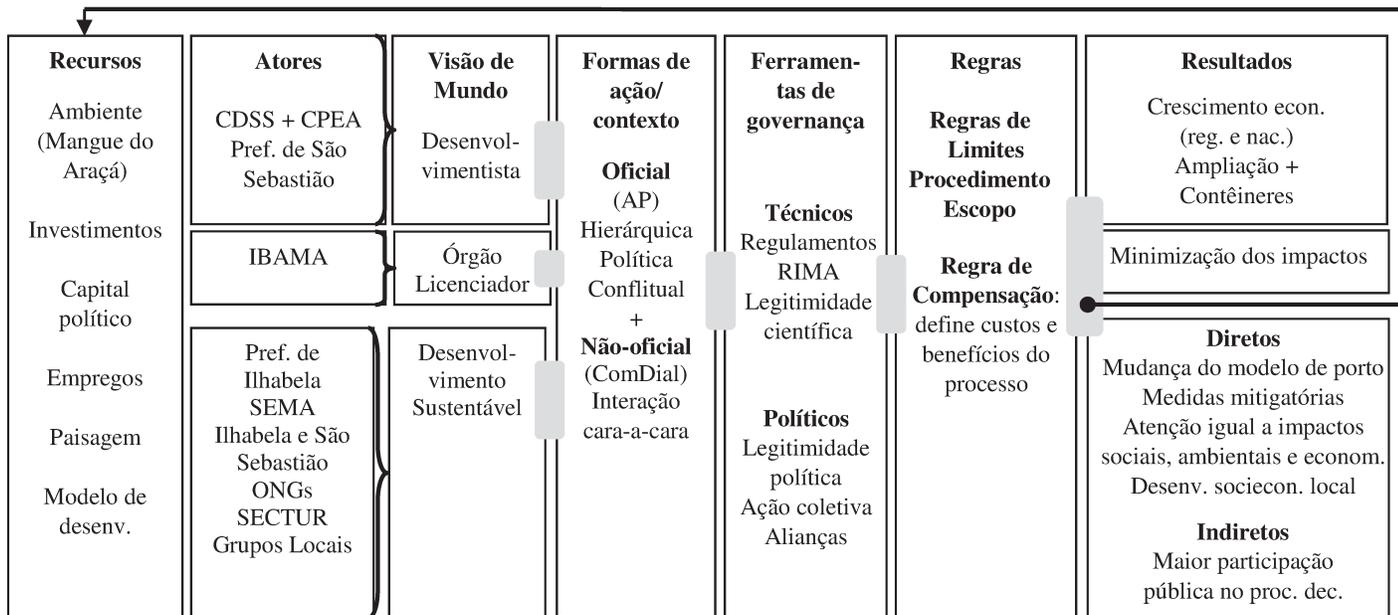
### **3.3. O contexto local: as audiências públicas**

É a partir das interações que acontecem dentro do nível local de situação de ação e deste com os demais, anteriormente analisados, que as questões e os objetivos da pesquisa podem ser mais bem explorados. Isso porque os conflitos que emergem do processo decisório e os seus componentes essenciais se tornam mais visíveis, já que as esferas do licenciamento e das ações locais lidam mais diretamente com o empreendimento e os indivíduos diretamente afetados por eles. Aqui é possível perceber como se dá a construção do processo de licenciamento interligado com a dinâmica local, onde os efeitos vivenciados, os impactos e as mitigações do empreendimento são discutidos e negociados nas audiências públicas. É nesta esfera em que se torna possível a interação entre os atores que não teriam a oportunidade de estar em contato um com o outro se não houvesse o projeto e a sua organização decisória.

Para exemplificar esse nível de situação de ação, foram escolhidas as audiências públicas que compõem obrigatoriamente o processo de licenciamento ambiental, justamente por ser uma fase importante do processo decisório de megaempreendimentos, pois é o palco em que diferentes atores sociais estão em ação a fim de influenciar o

processo de licenciamento ambiental e aprovação do empreendimento. Vale lembrar que as audiências são uma das situações de ação que compõem essa arena decisória, a arena não se reduz a esse palco, como mostrado na Figura 15. Por sua vez, é neste palco em que são apresentados os EIA-RIMAs (também requisitos obrigatórios do processo) para qualquer indivíduo interessado, sendo assim o momento em que o conhecimento e o discurso científico têm um papel central no debate. Como será visto no próximo capítulo, este discurso está presente na fala de todos os grupos, mas sempre em interação com outras formas de discurso – político, ideológico, cultural, econômico, normativo, burocrático. E é justamente por esse potencial de explorar as questões propostas, que esta situação de ação (Figura 20) compõe o foco de análise principal da pesquisa.

**Figura 20: IAD *framework* da situação de ação a nível local do processo decisório da ampliação do porto de São Sebastião**



Fonte: elaboração da autora, adaptado de Ruiz-Ballesteros e Brondízio (2013).

Mais uma vez são disputados e negociados entre os atores participantes dessa situação de ação recursos como ocupação do ambiente, investimentos, capital político e

oferta de empregos. No entanto, aqui também foram levantados elementos de interferências mais diretas nas localidades das instalações do porto, afetadas de modo imediato e em longo prazo pelo empreendimento. Um exemplo disso foram os elementos sobre a paisagem da região, principalmente no que se refere à alteração e interferências no centro histórico de São Sebastião e nos bairros centrais de Ilhabela devido à estocagem de contêineres proposta neste modelo de ampliação do porto. Esta seria uma problemática que, de acordo com a perspectiva dos grupos locais e das ONGs ambientalistas, poderia afetar o turismo da região.

Outro elemento que apareceu mais forte nesta situação de ação foi o modelo de desenvolvimento econômico e social que estava sendo proposto para a região por parte das prefeituras, e dos governos estadual e federal. E mais uma vez foi visível a diferença de visões de mundo que polarizou os participantes. Os atores agrupados no que foi denominado de visão “desenvolvimentista” priorizavam o crescimento econômico regional e nacional, nem sempre valorizando a dimensão social, ambiental e até econômica das demandas de alguns setores e grupos afetados diferencialmente pelo empreendimento. Já os atores agrupados em “desenvolvimento sustentável”, priorizaram o atendimento das demandas locais sobre infraestrutura, serviços e mitigações dos impactos da ampliação do porto na região, considerando o desenvolvimento econômico nacional uma preocupação secundária.

As formas de interação no nível local ocorreram tanto de modo oficial como não-oficial. Por exemplo, a interação face-a-face em comitês de diálogos servia principalmente como espaços em que os grupos de atores construíssem suas posições e seus discursos para serem apresentados nos espaços de interações mais formais, como as audiências públicas. Nestas audiências, as interações foram mais hierarquizadas, pois havia assimetrias de posições e poder entre aqueles que compunham a mesa e os demais participantes. Por esse motivo, emergiram conflitos entre os atores, transformando a audiência pública no palco mais representativo onde se colocou em (inter)ação múltiplos agentes com interesses e interpretações divergentes. Vale lembrar que esses conflitos não surgem de uma sociedade harmoniosa, mas sempre estiveram latentes na sociedade, e foram ressignificados a partir

da proposta de ampliação do porto, colocando os atores em agregação e desagregação entre eles para se posicionarem frente ao empreendimento. Daí a importância de se analisar essa esfera em sua dimensão conflitual mais profundamente, como será feito no capítulo a seguir.

Para atingir seus objetivos, os participantes ao nível local também mobilizaram recursos que foram novamente divididos em duas categorias – técnicas e políticas – e que necessariamente precisaram estar de acordo com as diretrizes e procedimentos que foram definidas na situação de ação regional. Isso porque este nível de ação é considerado uma parte obrigatória do processo mais amplo de licenciamento ambiental. É o que McGinnis (2011) chama de *nested situations* ou situações embricadas, uma situação de ação que tem algum elemento (ferramentas de governança, regras e/ou resultados) que influencia o próximo nível de situação de ação.

Do mesmo modo, foi possível perceber que o processo de elaboração de regras desta situação de ação ao nível local negociou pontos substantivos e relacionados de modo direto com as obras do porto e seus impactos na região. Assim como também foram discutidos e negociados pontos político-normativos que se referiam ao processo participativo, sua organização e que não tinham ligações imediatas com as instalações do empreendimento.

### **3.4. As relações entre níveis**

Depois de destrinchar as situações de ação nos seus elementos essenciais, ficam mais visíveis as relações de influência direta que há em situações de ação imbricadas, em que as regras e os resultados de uma negociação interferem e geram condições para organizar as próximas situações de ação, de um nível mais amplo para o nível mais local. Abriu-se espaço, então, para investigar a possibilidade de relações de *feedback*, questionando como as discussões sobre as regras e os resultados de cada situação de ação poderia influenciar os demais níveis.

Com o objetivo de identificar possíveis relações de retroalimentação, a Tabela 16 sistematiza as regras encontradas no processo decisório sobre o porto de São Sebastião identificadas no nível da situação de ação local, e como elas influenciaram a organização e as dinâmicas dessa arena. As discussões no nível local do processo levou a elaboração de regras definindo os participantes dessa situação de ação, suas responsabilidades, os procedimentos e diretrizes que suas ações podiam seguir como parte do processo de negociação dos limites físicos do empreendimento, suas dimensões, seus impactos, suas mitigações, e seus custos e benefícios.

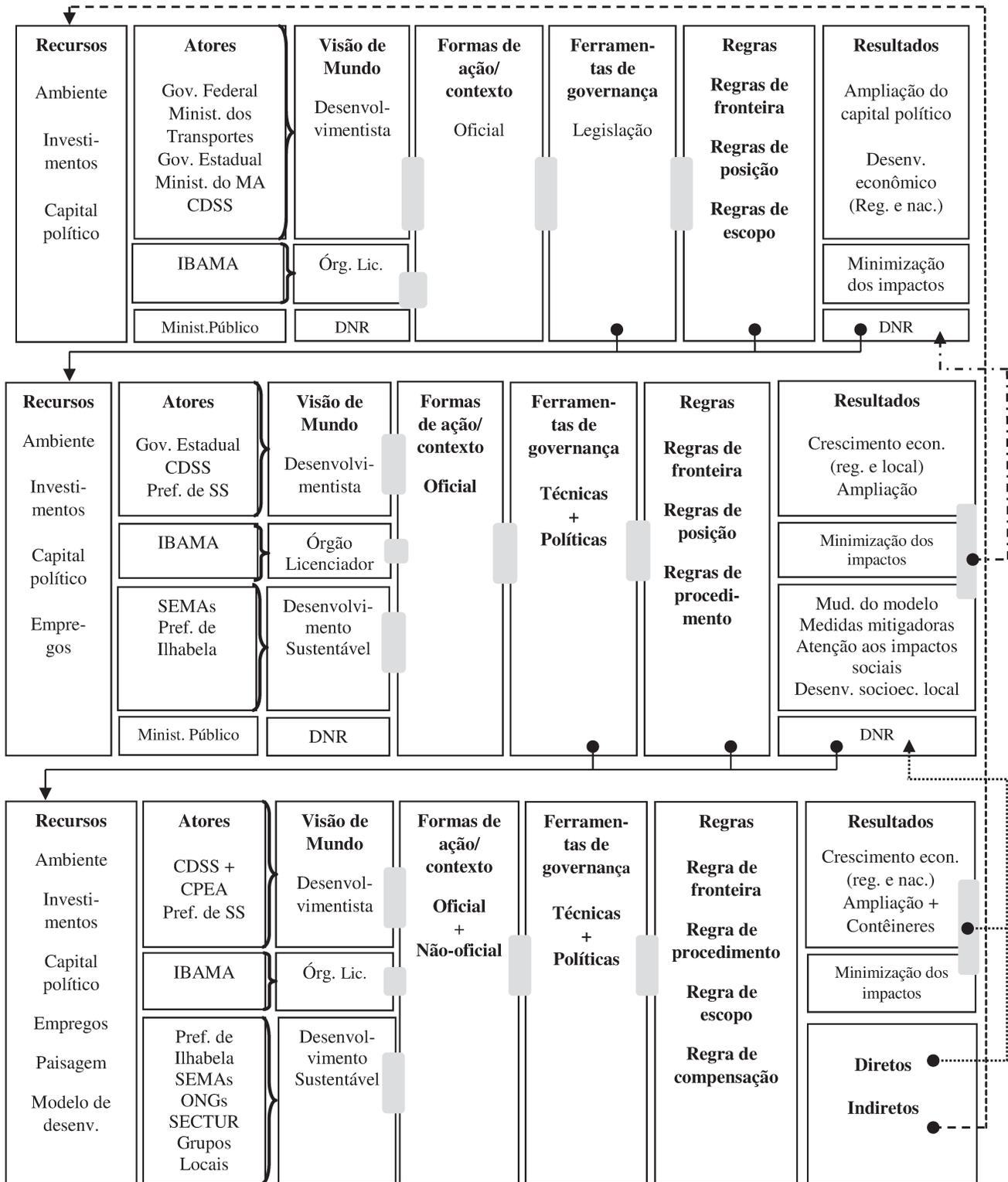
**Tabela 16: Sistematização das regras da situação de ação local que compõe o processo decisório sobre a ampliação do Porto de São Sebastião**

Nome	Definição e Questões
Regras de Limites (empreendimento)	Negociação das dimensões, da extensão da ampliação do porto, da ocupação do mangue do Araçá, e quem poderia utilizar da área para exercer sua atividade econômica (pescadores, coletores de mariscos, setor turístico, portuários, empresas, etc.)
Regras de compensação	Negociação sobre benefícios e prejuízos do empreendimento e a quem eles são direcionados: os riscos, as consequências para a paisagem, para biodiversidade e para as demais atividades econômicas, como o turismo
Regras de posição	Negociação dos papéis dos atores no processo decisório, definindo: os responsáveis pelas decisões, pelo gerenciamento das consequências do empreendimento, e o monitoramento das sanções às regras transgredidas
Regras de Limites (processo)	Negociação dos limites do processo decisório, especificando os atores que podem ou não participar das audiências públicas, da mesa diretora, quais recursos podem ser mobilizados, e se há consequências/sanções ou não para um ator entrar ou sair do processo
Regras de Procedimento	Estabelecimento dos procedimentos e diretrizes para o desenvolvimento das obras e dos estudos de impactos ambientais, e para o processo decisório participativo.
Regras de escopo	Negociação da abrangência dos resultados técnicos esperados, como as dimensões físicas do porto, seus impactos e riscos aceitáveis. Também foram negociados pontos menos técnicos e mais relacionados ao processo decisório, sobre o escopo do processo participativo e as interferências na qualidade e no estilo de vida da região

Fonte: elaboração da autora. Adaptado de Ostrom (2005, 2011), McGinnis (2011).

As células sombreadas são as regras que negociam os pontos substantivos, que definirão os *outcomes* mais relacionados diretamente com o empreendimento. As demais linhas são as regras referentes aos pontos político-normativos, definidores dos *outcomes* indiretos sobre o processo participativo e sua organização. Ao identificar essas regras e como elas definem os potenciais *outcomes* dessa esfera de atuação, foi possível perceber que suas influências interferem em diferentes aspectos os demais níveis de situação, em relação de *feedback* como mostra a Figura 21.

**Figura 21: Relações de interferência entre as situações de ação que compõem a arena decisória do porto de São Sebastião**



Fonte: elaboração da autora, adaptado de Ruiz-Ballesteros e Brondízio (2013).

As setas contínuas ilustram as interferências diretas de um nível de situação de ação mais amplo para o próximo nível. Estes são elementos que acabam por moldar e definir as diretrizes da próxima situação de ação. Um exemplo disso é que o licenciamento ambiental tem que estar em concordância com as regras e ferramentas de governanças que foram definidas no âmbito nacional, como a Constituição Federal, a Política Nacional de Meio Ambiente, as resoluções CONAMA, e a Leis dos Portos. É a partir desses elementos e dos *outcomes* que resultam das negociações da situação de ação nacional que a fase de licenciamento ambiental do empreendimento vai alinhar suas interações, metas e meio para alcançá-las.

O mesmo acontece do nível estadual para o local: as audiências públicas e os materiais e instrumentos ali apresentados e utilizados precisam estar de acordo com o que foi colocado pelas regras, procedimentos e tarefas que são definidos no nível mais amplo do licenciamento ambiental. Um exemplo disso é o cumprimento dos itens dos Termos de Referência, dos estudos e relatórios de impactos ambientais, e das funções e responsabilidades que cada *stakeholder*, dotado de uma posição, terá no processo.

Enquanto isso, as linhas tracejadas indicam as relações de *feedback* entre as situações de ação que compõem o processo decisório do empreendimento. Foi possível perceber que os *outcomes* da situação de ação local foram divididos em diretos (técnicos) e indiretos (políticos), isto é, aqueles referentes diretamente às obras do empreendimento, seus impactos e mitigações, e, por outro lado, os referentes à organização do processo decisório, das audiências, e da participação pública neste processo – sua eficiência e legitimidade. Desse modo, esses *outcomes* surtiram diferentes interferências nas demais esferas de ação: as discussões sobre os pontos mais diretos e técnicos que estiveram presentes nas audiências públicas ajudam, em princípio, de alguma forma a definirem os *outcomes* do licenciamento ambiental – momento e espaço em que, por definição, são negociadas exclusivamente questões técnicas e imediatas referentes ao empreendimento. A entrevista da funcionária do IBAMA, concedida a autora em julho de 2013, corrobora com essa afirmação. Segundo ela, que trabalha com as compensações de megaempreendimentos,

ela percebe que muitas das ações mitigatórias ou compensatórias são fruto das demandas sociais e da participação social no processo decisório.

Já as discussões sobre o processo político participativo não interferem no nível do licenciamento ambiental, pois este não tem a função de definir políticas participativas, mas somente as diretrizes e procedimentos técnicos do empreendimento – localização, instalação, ampliação, operação, níveis de riscos e impactos, dentre outros fatores. Assim, as influências dos *outcomes* das discussões e propostas sobre os pontos político-normativos do processo participativo são direcionadas para a esfera da situação de ação nacional. Somente nessa esfera, em algum momento pode ser levado em consideração o que foi levantado nas audiências públicas para transformar suas ferramentas de governança, propondo mudanças na organização participativa do processo. – a exemplo, os apontamentos sobre a logística das audiências, como instrumento de participação pública e sua eficiência, sugestões de outros momentos de debate com atores locais e tomadores de decisão. Se esses apontamentos forem levados em consideração, eles entrariam como interferência direta no licenciamento ambiental em um processo decisório futuro como *governance tools* e/ou novas regras.

Já o *feedback* dos resultados da esfera do licenciamento tende a gerar interferências nos resultados alcançados na situação de ação nacional. Se o licenciamento ambiental aprova a viabilidade do empreendimento, com determinadas condições e propostas de ações mitigadoras, por exemplo, isso tende a influenciar no que será alcançado política e economicamente para os atores nacionais – como o governo federal, o IBAMA, o governo do Estado de São Paulo, dentre outros – que podem, com isso, ampliar (ou diminuir) seu capital político, sua credibilidade e sua legitimidade a nível nacional.

Portanto, o processo decisório relacionado à viabilidade ambiental do porto de São Sebastião possui componentes técnicos, menos influenciados politicamente, que se concentram principalmente no nível de situação de ação denominado regional, esfera em que são elaboradas as diretrizes e os trâmites do licenciamento ambiental e de seus instrumentos de gestão. Nos níveis local e nacional pode se observar mais visivelmente componentes políticos, ideológicos e culturais, com discussões que foram para além das

causas imediatas da ampliação do porto, sendo assim, como aquelas que propunham discutir o desenho das audiências e de outros instrumentos de participação pública antes da tomada de decisão. Isso seria, então, a ponte que ligaria essas duas extremidades das situações de ação contidas nessa arena decisória.

Portanto, foi possível perceber que componentes técnicos e políticos foram negociados ao longo do processo decisório sobre as implicações ambientais do empreendimento, mas que apareceram, muitas vezes, desconectados, i.e., alguns conjuntos de atores se limitavam à discussão e negociação apenas do componente técnico, enquanto os demais atores estavam sugerindo discussões dos componentes político-normativos estruturais do processo. Isso aconteceu por uma falta de congruência entre a função do licenciamento ambiental e da audiência pública. Para os grupos locais, é esperado que o processo de licenciamento ofereça espaço para discutir aspectos técnicos e políticos. No entanto, o processo tem como premissa discutir apenas os aspectos técnicos e apolíticos do empreendimento.

Este desentendimento sobre a função do licenciamento como instrumento de gestão ambiental, como espaço para discutir e decidir tanto componentes substantivos como componentes normativos, contribui para uma situação que não valoriza o diálogo e a transparência entre os diferentes atores, levando frequentemente a polarização e promovendo o que pode ser chamado de “conversa de surdo”.

### **3.5. Considerações parciais**

A análise dos dados coletados mostrou o desentendimento entre os atores sobre a função do licenciamento ambiental e, conseqüentemente, uma confusão quanto às expectativas em relação a esse instrumento de gestão e às audiências públicas. Enquanto um grupo focava esforços nas decisões sobre os elementos técnicos do empreendimento e conseguia influenciar as decisões do processo, outros atores também tinham como foco questões mais político-normativas que não foram atendidas por esse instrumento de gestão. As análises dos dados demonstrou que isso acabou gerando frustração, que refletiu na

interação e nos diálogos, desestimulando parte dos presentes nas audiências públicas e desacreditando a tomada de decisão para esses atores. A entrevista com uma funcionária do IBAMA, concedida a autora em julho de 2013, corroborou com essa afirmação. Ela evidenciou a confusão sobre os papéis que o IBAMA exerce no processo de licenciamento, e falou que várias demandas da sociedade civil e do empreendedor, que seriam encaminhadas para o Estado, recaem sobre o licenciamento e são encaminhadas para o IBAMA, que nem sempre pode atender a todas, pois, segundo ela, essas demandas são frutos de interesses conflitantes.

O próximo capítulo irá analisar mais profundamente as interações entre os atores locais e os *stakeholders* que também atuam nos outros níveis de ação, trazendo os principais pontos discutidos e negociados. Foi dado destaque aos interesses, expectativas e objetivos de cada ator, às estratégias de ação e os recursos mobilizados por eles para ampliarem sua influência na tomada de decisão. Também são exploradas as relações de poder que se estabelecem nessa situação de ação e como isso pode interferir na funcionalidade da organização e estruturação do processo decisório.



## **4. As interações locais que compõem o processo decisório da ampliação do Porto de São Sebastião**

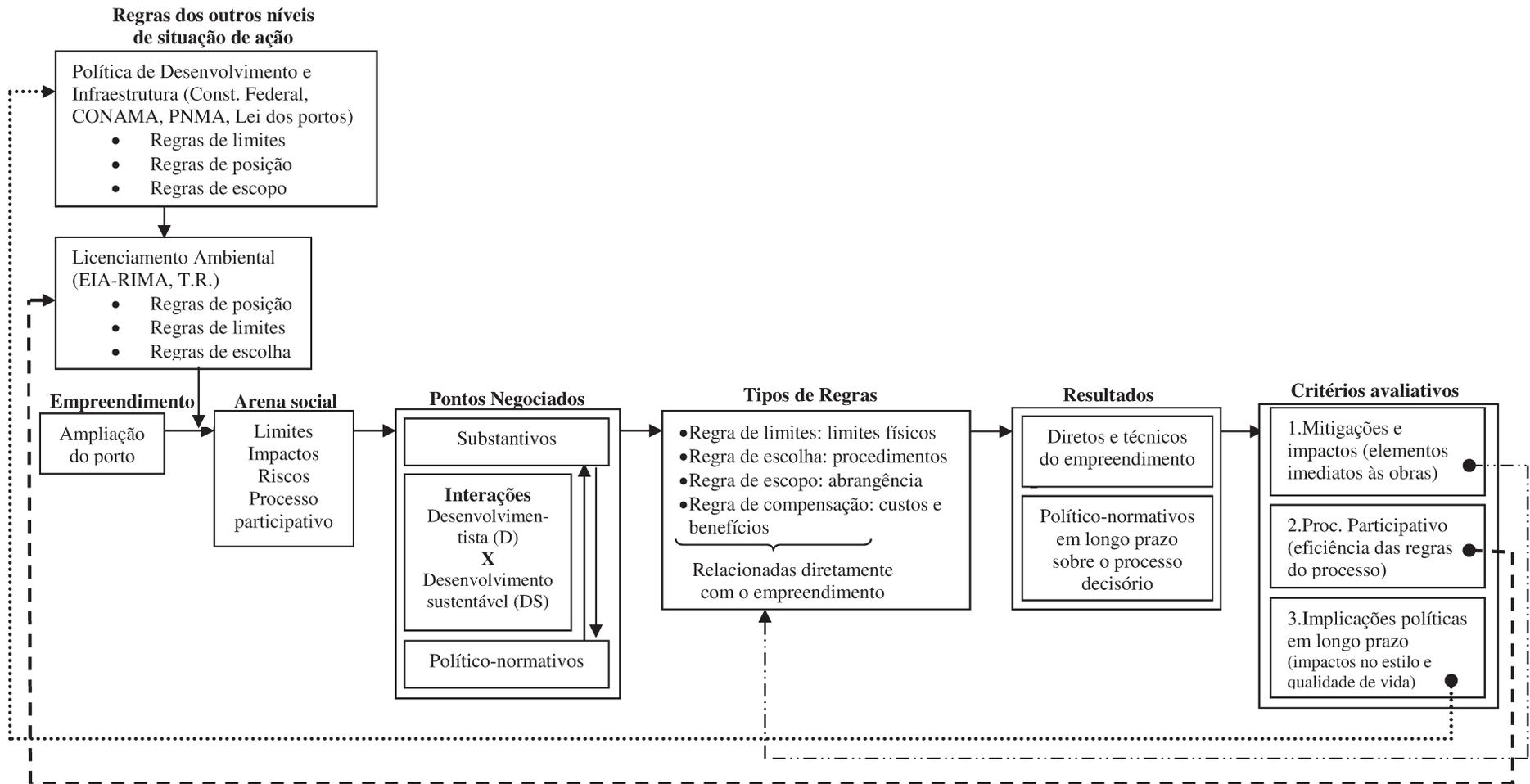
As interações que compõem a situação de ação local são de grande importância para entender o processo decisório do projeto de expansão do porto e sua arena de negociação em seus diferentes níveis. Isto porque é neste momento em que são inseridos atores sociais do contexto local em debates com *stakeholders* de níveis de ação mais amplos sobre os impactos, os riscos, e as mitigações referentes ao empreendimento. Desse modo, o objetivo deste capítulo é evidenciar quais foram as principais interações que se dão neste nível, os pontos discutidos e negociados pelos atores presentes nesta situação de ação, seus interesses e objetivos, os recursos mobilizados por eles para ampliarem suas capacidades de influência na elaboração de regras que definem a tomada de decisão e quais são as relações de *feedback* que os *outcomes* dessas interações geram para os outros níveis de ação.

Para a concretização desta análise foram escolhidas como palco principal da situação de ação local as audiências públicas realizadas ao longo do processo de licenciamento ambiental. Vale lembrar que as audiências não são uma arena decisória, mas uma situação de ação que compõe a arena do porto, sendo um de seus múltiplos níveis. A escolha deste palco foi baseada na importância legal que as audiências públicas têm para o licenciamento de um projeto: elas são exigidas em qualquer processo de viabilidade ambiental de empreendimentos potencialmente geradores de degradação e impactos ambientais e sociais. Além disso, este é o momento em que se dá a oportunidade de interação entre os atores locais, diretamente envolvidos e afetados por esses empreendimentos, e os demais atores e *stakeholders* típicos de outros níveis de situação de ação (estadual e nacional). Também é nas audiências públicas em que são apresentados à comunidade interessada os estudos e relatórios técnico-científicos de avaliação de impactos ambientais (EIA-RIMA), abrindo espaço para eventuais dúvidas e sugestões destes atores ao projeto do empreendimento.

Sendo assim, este é um palco em que diferentes atores com diferentes objetivos e visões de mundo interagem entre si, munidos de diferentes recursos de poder e negociação, cada um visando um resultado condizente com seus interesses, mas todos com a intenção de influenciar a elaboração das regras que irão definir os *outcomes* do empreendimento. Desse modo, ao longo do processo decisório, as audiências são um palco onde os conflitos ficam mais visíveis e por isso compõem a situação de ação com representação burocrática do sistema de relações sociais e de poder do processo decisório.

A Figura 22 ilustra como as interações ao nível local estiveram inseridas no processo decisório sobre a ampliação do porto de São Sebastião, e conseqüentemente, mostra também qual o percurso deste capítulo.

**Figura 22: Contexto, componentes e interações da situação de ação local do processo decisório do Porto de São Sebastião**



Fonte: elaboração da autora.

Como analisado no capítulo anterior (ver Figura 21), as audiências públicas como situações de ação locais são derivadas e moldadas a partir das regras e dos *outcomes* que foram elaborados e discutidos nos outros níveis de ação que compõem a arena decisória do empreendimento. Ou seja, os resultados e as regras dos outros níveis de situação de ação entram para dar as diretrizes das interações e dos elementos a serem negociados e debatidos entre os atores que compõem o nível local de ação. Desse modo, as interações que acontecem aqui têm de estar em concordância com o que fora elaborado anteriormente no licenciamento ambiental e na política nacional de desenvolvimento e infraestrutura.

O primeiro item deste capítulo apresenta a organização e o desenho das duas audiências públicas que foram analisadas, sistematizadas na Tabela 17. Com isso, pretende-se evidenciar em que contexto essas audiências se encaixam, quais suas abrangências, quais os atores participantes, as relações estabelecidas entre eles e suas respectivas funções e responsabilidades.

**Tabela 17: Audiências públicas do plano de ampliação do Porto São Sebastião**

Local	Data	Hora	Local	Duração
São Sebastião	7/12/2011	18:30	Ginásio Poliesportivo Álvaro Sebastião de Moura ('Neno') – TEBAR Praia Clube (Praça Almirante Barroso, 2 - Centro)	476 minutos
Ilhabela	8/12/2011	18:30	Ilha Flat Hotel & Convention Center - Avenida Princesa Isabel, 747 - Perequê	533 minutos

Fonte: elaboração da autora<sup>51</sup>.

A segunda parte mostra os pontos que mais se destacaram nas discussões das audiências e como os atores se agruparam novamente em torno de suas visões de mundo conflitantes e quais foram os recursos mobilizados por eles para justificar suas posições e interesses. Estes pontos foram divididos em pontos substantivos (aqueles relacionados

---

51 De acordo com o IBAMA, órgão licenciador da proposta de ampliação do porto de São Sebastião, o local escolhido para realização da audiência deve ser de fácil acesso aos interessados. Por isso, devido à localização geográfica das comunidades e grupos interessados, houve mais de um evento sobre o mesmo projeto (IBAMA, 2013).

diretamente com os aspectos técnicos e imediatos do empreendimento), e pontos político-normativos (mais relacionados às implicações de longo prazo do empreendimento no contexto local e à organização do processo decisório).

Os atores negociam estes pontos a fim de elaborar regras que, além de necessariamente estarem de acordo com as funções atribuídas às audiências públicas pelo licenciamento ambiental, sejam capazes de delinear e influenciar os resultados do processo decisório sobre os limites, riscos e impactos do empreendimento. No entanto, a terceira parte deste capítulo mostra um descompasso entre essas duas dimensões: 1) a função das audiências públicas e do licenciamento e 2) os interesses dos atores para com esses instrumentos de participação pública e de gestão ambiental. E por isso os *outcomes* potenciais pretendidos também são divididos em técnicos e políticos.

Por esse motivo também se divide os critérios avaliativos da situação de ação que não se referem meramente aos elementos imediatos às obras de expansão do porto (limites, impactos e mitigações), como determinado em sua função, mas também, apesar de fugir do seu escopo, se referem ao processo participativo e às implicações sociais, políticas e ambientais de longo prazo. O que acaba gerando diferentes interferências de *feedback* nos níveis anteriores do processo decisório, também analisadas nesta parte do capítulo.

Finalmente, é feita uma discussão sobre o papel das audiências como o principal mecanismo de participação pública adotados em processos decisórios referentes à viabilidade ambiental de grandes empreendimentos no país.

#### **4.1. Organização da audiência pública**

Qualquer processo de licenciamento ambiental tem como parte integrante as audiências públicas, cuja principal importância está no seu caráter de integração entre os diversos atores potencialmente afetados e interessados na tomada de decisão sobre um empreendimento com vantagens e desvantagens econômicas, sociais e ambientais. Este é o momento oficial de publicidade e apresentação dos estudos e relatórios de impactos

ambientais (EIA-RIMA) à comunidade local, que pode colocar dúvidas e sugestões sobre o projeto em questão, que devem ser levadas em consideração pelo órgão licenciador do projeto, podendo ser acatadas ou não. Por isso esta é a principal oportunidade de abertura e diálogo entre os *stakeholders*, os tomadores de decisão e os atores locais.

De acordo com o IBAMA uma das mais expressivas características do licenciamento ambiental é a participação social na tomada de decisão, por meio da realização de audiências públicas como parte do processo. A definição de audiência pública usada por este órgão e divulgada em seu site é:

“A audiência pública é uma das etapas da avaliação do impacto ambiental e o principal canal de participação da comunidade nas decisões em nível local. Esse procedimento consiste em apresentar aos interessados o conteúdo do estudo e do relatório ambiental, esclarecendo dúvidas e recolhendo as críticas e sugestões sobre o empreendimento e as áreas a serem atingidas (IBAMA, acessado em 07/01/2014).”

Portanto, vale ressaltar que, oficialmente, a função e a abrangência das audiências públicas, por determinação do órgão licenciador, está contida no esclarecimento de aspectos técnicos do empreendimento, como os estudos e avaliações de impactos e riscos ambientais e sociais à comunidade local.

Também foi bastante enfatizada a importância desta etapa pelos representantes do IBAMA, do poder local e do empreendedor ao longo das audiências referentes ao porto de São Sebastião. O funcionário do IBAMA usou expressões como: “o momento de ouvir a sociedade”, “oportunidade para manifestações, dúvidas, críticas e sugestões” (Ata transcrita da audiência pública de São Sebastião, 2011). Já o representante da CDSS ressaltou no início de ambas as audiências a importância da presença e participação de todos, colaborando com a elaboração do projeto.

Com isso, é destacado por esses atores o caráter ativo da participação pública no processo de licenciamento ambiental. Apesar disso, este não é um espaço deliberativo, em que os atores locais presentes podem votar sobre os pontos negociados. Mas também se diferencia de uma sessão pública, em que a plateia assiste passiva às colocações dos

membros da mesa diretora. As audiências públicas são espaços em que a coletividade é parte interessada e ativa, com direitos de participação e de oferecer, produzir e questionar provas e alegações (Gordillo *apud* Dal Bosco, 2002).

Estes eventos são guiados por procedimentos que regulam e organizam as participações. Por estarem inseridas no processo de licenciamento ambiental, que, por sua vez, condiz com as políticas nacionais de infraestrutura e desenvolvimento nacional, as audiências públicas têm que estar em concordância com as regras e legislações exigidas nesses outros níveis de situação de ação do processo decisório. Como foi mostrado na Tabela 15, há um conjunto de legislações que circunscrevem essas situações de ação, mas as principais diretrizes para a execução do licenciamento ambiental estão expressas na Lei 6.938/81, nas Resoluções CONAMA nº 001/86 e nº 237/97, e na Lei Complementar nº 140/2011, que, portanto, também precisam ser atendidas na execução das audiências.

Assim como as demais audiências que foram analisadas anteriormente em outros trabalhos científicos<sup>52</sup> (por vídeo ou por observação participante), estas também foram iniciadas pela composição da mesa diretora, seguida da leitura do regulamento, das apresentações dos *stakeholders* que compõem a mesa, um intervalo em que são inscritas as questões orais e escritas, e os esclarecimentos.

Em São Sebastião o mediador e presidente da mesa foi o coordenador geral de licenciamento ambiental do IBAMA. Também fizeram parte dessa composição uma funcionária do IBAMA, o então diretor da CDSS, o representante e responsável pela consultoria ambiental contratada pelo empreendedor para a elaboração do EIA-RIMA, a CPEA, e os prefeitos municipais de São Sebastião e Ilhabela. Já em Ilhabela, a composição da mesa foi a mesma, exceto pelo prefeito de São Sebastião, que foi representado pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente, e pela participação do vice-prefeito de Paraibuna

---

52 FEITAL, M. S.. O Papel Político do Cientista nos Conflitos em torno do Projeto Mexilhão. Campinas, SP: [s. n.], 2011.

FEITAL, M. S.. As Dimensões Humanas das Mudanças Ambientais produzidas pelos Empreendimentos da Indústria Petrolífera no Litoral Norte paulista. 2011. (Relatório de pesquisa).

FEITAL, M. S.. O Papel Político do Cientista Social nos Conflitos sobre os Riscos de Mudanças Ambientais Globais. 2010. (Relatório de pesquisa).

(Região Metropolitana do Vale do Paraíba), que fez questão de estar presente por considerar que a sua cidade também seria impactada pelo empreendimento.

Após a mesa composta o regulamento da audiência pública foi lido por uma funcionária do IBAMA. Este documento traz escritos os procedimentos a serem adotados na audiência para discussão do EIA-RIMA relativo ao empreendimento, a composição da mesa diretora, a atribuição de posições e responsabilidades aos *stakeholders* presentes (quem preside a mesa, quem se pronunciará, sobre quais pontos, quem realiza a ata da audiência), o tempo de cada fala, as regras para as manifestações (orais e escritas) e para as apresentações de documentos e relatórios escritos.

Com isso, são descritas as funções dos participantes, detalhadas na Tabela 18:

**Tabela 18: Funções atribuídas aos *stakeholders* do processo decisório do porto de São Sebastião**

<b>Stakeholder</b>	<b>Função</b>
Presidente da mesa	Mediar as apresentações, controlar o cumprimento do tempo de falas, apresentar as questões escritas e “conduzir os debates com firmeza, não permitindo apartes ou manifestações de extemporâneas qualquer natureza” (Transcrição da audiência pública, 2011). Esclarece questões de ordem direcionadas à mesa
Órgão licenciador	Apresentar o que é o licenciamento ambiental, quais suas fases, o histórico do processo decisório do empreendimento em questão, onde as audiências públicas se encaixam. Esclarecer dúvidas dirigidas à essa entidade
Empreendedor	Apresentar o projeto e suas fases de instalação e operação, quais são suas justificativas e suas vantagens, quais os marcos legais em que foi baseado o projeto. Esclarecer dúvidas sobre o empreendimento atual e futuro
Consultoria ambiental	Apresentar os pontos principais dos estudos de impactos ambientais, quais foram os impactos negativos detectados, e aqueles considerados positivos, que podem ser potencializados, informar se há viabilidade ambiental para a proposta do empreendimento. Esclarecer dúvidas sobre os riscos e impactos sobre o empreendimento
Autoridades locais	Destacar a importância da participação pública, dos questionamentos e sugestões de quem se interessar, e esclarecer a posição da instituição que representa (prefeitura, secretaria, dentre outras)
Público em geral	Colocar dúvidas e sugestões sobre o projeto em questão, além de oferecer, produzir e questionar provas e alegações

Fonte: elaboração da autora.

Em ambas as situações, depois da leitura do regulamento deram-se início às apresentações oficiais dos membros da mesa, na ordem determinada no regulamento (IBAMA, Empreendedor, Consultoria ambiental, autoridades locais), para posterior abertura às inscrições de manifestações orais e/ou escritas. Foi possível perceber que a dinâmica das audiências reproduz interações hierarquizadas, pois havia diferenças de posições, de influência na tomada de decisão e de poder entre aqueles que compunham a mesa diretora e os demais participantes. Por esse motivo, surgiram conflitos entre os atores sobre os diversos pontos levantados e debatidos, transformando a audiência pública no palco mais representativo dessa arena, pois traz as relações e (inter)ações de múltiplos agentes com interesses e interpretações divergentes. Daí a importância de se analisar os elementos trazidos na argumentação de cada ator e *stakeholder*, e quais foram os principais pontos negociados nessa situação de ação. Com isso, torna-se possível mostrar a dimensão conflitual entre os atores, que novamente se agruparam de acordo com suas visões de mundo.

## **4.2. Os pontos negociados**

Os principais pontos levantados e discutidos pelos diferentes atores nessa situação de ação foram divididos em pontos substantivos e político-normativos, como mostram as Tabelas 19 e 20 a seguir. Os pontos substantivos agrupam aqueles temas mais diretamente relacionados com o empreendimento, concentrando-se no que está no escopo da audiência pública que é a discussão técnica dos limites, riscos, impactos e mitigações da ampliação do porto. Ou seja, são discussões sobre as consequências imediatas do empreendimento.

Já os pontos político-normativos se referem àquelas questões mais em longo prazo e processuais. Isto é, questões que somente serão identificadas (e confirmadas) depois de algum tempo de operação do porto ampliado, como a interferência na qualidade de vida e o modelo de desenvolvimento socioeconômico escolhido para essa região; assim como discussões mais políticas, ideológicas e culturais sobre o desenho e a organização do processo decisório, em que são questionados a credibilidade dos estudos de impactos

ambientais, os papéis atribuídos aos tomadores de decisão, e a eficiência da audiência como mecanismo de participação pública.

Em torno de cada ponto negociado os atores elaboraram seus argumentos a partir da mobilização de recursos a fim de defenderem seus interesses e visões de mundo. Desse modo, foram mobilizados, tanto para as argumentações contrárias como para as favoráveis ao empreendimento: os discursos técnico-científico (baseados em evidências e estudos elaborados por *experts* de uma determinada área do conhecimento), econômico (baseados em elementos sobre desenvolvimento econômico como geração de renda, empregos, vocação econômica, demanda de mercado, dentre outros), político-normativo (baseados em teorias e ideologias políticas e em elementos que refletem sobre o *dever ser* do processo decisório) e burocrático (baseados no entendimento dos trâmites burocráticos do processo e nas vantagens de se ter esse conhecimento).

As Tabelas 19 e 20 sistematizam os dados referentes aos pontos negociados nas audiências públicas que aconteceram no licenciamento ambiental do Porto de São Sebastião.

**Tabela 19: Pontos substantivos negociados nas audiências públicas de São Sebastião e Ilhabela**

<b>Pontos substantivos</b>			
<b>Pontos negociados</b>	<b>Questionamentos/ Discursos</b>	<b>Atores e posições sobre o empreendimento</b>	
Medidas mitigatórias	Quais as compensações oferecidas pelo empreendedor devido aos impactos do projeto?	ONGs Turismo Público geral SEMA SS	Contestação
	Discurso técnico-científico	CDSS	Favorável
		IB – SS	
Modelo do Porto	Quais as diretrizes e dimensões do projeto, e a logística em que ele será operado?	ONGs Turismo Público geral SEMA SS	Contestação
	Discurso técnico-científico	Portuários CDSS	Favorável
		IB – SS	
Vocação econômica	Quais influências do projeto nas atividades econômicas do LNP? Atividades turísticas e portuárias: complementares ou competitivas?	ONGs Turismo Público geral	Contestação
	Discurso econômico	Portuários	Favorável
		+ IB – SS	
Oportunidade de empregos	Como seria a atração/contratação de mão de obra para cargos portuários?	Turismo	Contestação
		Público geral	Divergência
		Portuários CDSS	Favorável
	Discursos técnico-científico e econômico	+ SS – IB	

Fonte: elaboração da autora.

**Tabela 20: Pontos político-normativos negociados nas audiências públicas de São Sebastião e Ilhabela**

<b>Pontos político-normativos</b>			
<b>Pontos negociados</b>	<b>Questionamentos/ Discursos</b>	<b>Atores e posições sobre o empreendimento</b>	
Qualidade de vida	Como o empreendimento afetaria a qualidade de vida da região?	ONGs Turismo Público geral	Contestação
	Discursos técnico-científico e político-normativo	+ IB – SS	
Modelo de desenvolvimento	Como pensar o modelo econômico no contexto do porto ampliado?	Público geral ONGs SEMA SS	Contestação
	Discurso econômico e político-normativos	CDSS	Favorável
		+ SS – IB	
Credibilidade dos estudos de impactos ambientais	As decisões baseadas nos estudos apresentados seriam legítimas e confiáveis?	ONGs, Público geral Turismo SEMA-SS	Contestação
	Discurso político-normativo e técnico-científico	+ SS – IB	
Papel do IBAMA	Este órgão teria as ferramentas necessárias para exercer sua função com credibilidade?	ONGs, Público geral Turismo SEMA-SS	Contestação
	Discurso político-normativo	+ SS – IB	
Organização da audiência pública	Como a logística da audiência pública melhorar a qualidade e intensidade das participações?	ONGs Público geral	Contestação
	Discurso político-normativo e burocrático	+ SS – IB	

Fonte: elaboração da autora.

#### 4.2.1. Órgão licenciador

As falas oficiais, aquelas realizadas pelos membros da mesa, começaram com um funcionário do IBAMA, que, nas duas audiências, esclareceu o processo de licenciamento ambiental e suas principais fases: solicitação de licença pelo empreendedor, realização de estudos preliminares de alternativas locais, escolha da localidade, realização e entrega dos estudos de impactos ambientais, audiências públicas, licença prévia, licença de

instalação e licença de operação. Como órgão licenciador deste projeto, sua fala se conteve nessas explicações processuais, sem entrar no domínio dos assuntos de maior interesse para os demais atores.

Mas como entidade mediadora da audiência e licenciadora do empreendimento, o recurso mais mobilizado por este *stakeholder* foi o discurso político de detenção do controle da dinâmica do evento e, conseqüentemente, do poder de decisão, assim como o discurso burocrático. A mobilização deste último discurso se destacou quando este ator usou do conhecimento sobre os trâmites burocráticos da organização do processo de licenciamento ambiental e da audiência pública para controlar falas ou manifestações. O discurso burocrático foi utilizado, muitas vezes, para não responder diretamente aos questionamentos levantados pelo público (que trouxe em vários momentos relatórios contestatórios de estudos de impactos, ou propostas de alternativas ainda não apresentadas no projeto oficial do empreendimento), pedindo que essas questões fossem “protocoladas”, “encaminhadas por escrito ao IBAMA” para serem posteriormente respondidas em particular para a pessoa que elaborou a pergunta.

Exemplos da mobilização dos discursos político e de poder foram identificados quando das manifestações extemporâneas de pessoas que falaram ao microfone sem inscrição prévia e de pessoas que foram à frente da mesa com cartazes de apoio às argumentações contrárias à ampliação do porto, devido a sua magnitude, ao modelo adotado, e principalmente ao impacto disso na qualidade de vida dos moradores daquela localidade, como mostrado nas Figuras 23 e 24 a seguir.

**Figura 23: Cartazes dos manifestantes contrários à proposta de ampliação do porto de São Sebastião**



Fonte: Instituto Ilhabela Sustentável (2011).

**Figura 24: Bandeira dos manifestantes contrários à proposta de ampliação do porto de São Sebastião**



Fonte: Instituto Ilhabela Sustentável (2011).

Como previsto no regulamento da audiência pública, o presidente da mesa deve conduzir os debates com firmeza, não permitindo apartes ou manifestações extemporâneas de qualquer natureza. No entanto, estas manifestações aconteceram, sem grandes perturbações no andamento da audiência. Mas, apesar de não as ter impedido, em alguns momentos o mediador sugeriu cortar o microfone da plateia, assim como de impedir a participação do público se esses fatos se repetissem.

Além disso, foi perceptível a falta de controle e/ou critério do tempo das falas, e que, quando uma fala de alguém do público se prolongava e começava a tocar em pontos de debates mais intensos, pedia-se para encerrar o pronunciamento. Ao deixar alguns falarem mais que os outros, o tempo, como bem-comum, era esgotado e mais explorado por uns em detrimento do tempo de fala de outros. Isso juntamente com a permissão das manifestações extemporâneas demonstra o descumprimento de uma regra da audiência pública justamente por parte daquele *stakeholder* que aplica as regulamentações.

Desse modo, o presidente da mesa e funcionário do IBAMA mobilizou os recursos que exploravam sua situação de detentor do poder sobre o andamento da audiência como uma estratégia para conter ou promover algumas participações, chegando a usar a frase “aqui quem manda é o IBAMA” (Ata transcrita da audiência de São Sebastião, 2011), conferindo a si próprio autoridade suprema ao longo do evento. Já em Ilhabela, ele se manteve mais sereno, e usando o critério do tempo como um mecanismo para interromper as manifestações, a fim de evitar as exaltações públicas.

#### 4.2.2. **Empreendedor**

Já a segunda apresentação, nos dois dias, foi do então diretor da CDSS. Este se concentrou, basicamente, nas condições do porto daquele momento (dezembro de 2011), nas perspectivas futuras e suas justificativas para o empreendimento, apresentando o projeto, a partir, principalmente, dos discursos econômico e técnico, como uma oportunidade de melhora e crescimento para a cidade de São Sebastião e para o Estado de

São Paulo. Foram três as principais justificativas da adoção deste modelo de expansão trazidas por este *stakeholder*:

- a) Crescente consumo geral, que faz com que cargas, produtos, serviços e insumos sejam transportados entre cidades, estados e países, demandando a ampliação da capacidade de carga do porto para atender esse crescimento.
- b) Possível alternativa logística de apoio à indústria, principalmente de etanol na Região Metropolitana de Campinas (RMC) e na Região Metropolitana do Vale do Paraíba (RMVP), e para a indústria de petróleo e gás – tanto na fase de construção (importação e exportação de materiais de grande porte), como também na fase de apoio às atividades da plataforma (transporte de alimentos, insumos, serviços).
- c) Adoção de alocação em contêineres pela necessidade de proteção às cargas, já que este método proporciona uma vedação melhor, e também pela versatilidade do contêiner, que pode ser acoplado em caminhões, trens e/ou navios.

Outro ponto importante que foi bastante destacado neste momento e em outras oportunidades pelo representante da CDSS foi o “faseamento do projeto”. Isto é, todas as fases deste empreendimento estariam condicionadas a outras obras de infraestrutura que permitiriam a ampliação do porto. Assim, as fases da ampliação se condicionam à existência de acessos rodoviários e às demandas de mercado: se não houver licença para o acesso viário da rodovia Tamoios, que liga diretamente ao porto, por exemplo, evitando o trânsito de caminhões pesados no centro do município, a fase dois do projeto não se consolidaria; assim como, se a demanda do mercado não for crescente conforme as expectativas, as etapas futuras do plano de ampliação não ocorreriam.

Sem esconder que todo empreendimento gera impacto, o diretor da CDSS colocou que o objetivo da empresa com esse processo de licenciamento é identificar as fraquezas e os “gargalos” do projeto e tentar minimizá-los – tais como distúrbios no cotidiano local com trânsito, estacionamento de caminhões, trajeto da balsa, dentre outros. Ao passo que também, a partir de argumentos econômicos e técnicos, é possível, para ele, identificar e explorar as oportunidades, maximizando os benefícios que a ampliação do porto traz para a região e o país – tal como a geração de empregos, de rendas e consumo e a diminuição da

dependência do turismo sazonal devido à intensificação do turismo de negócios, – além de prever e antecipar as ameaças externas relacionadas ao empreendimento.

Portanto, seus argumentos justificativos da ampliação do porto mobilizaram, fundamentalmente, os discursos técnico e econômico. O que não impediu com que suas falas fossem bastante claras, tanto nas apresentações oficiais como nas respostas às dúvidas e críticas do público, demonstrando prezar por uma abertura ao diálogo com os demais participantes em vários momentos. Um exemplo disso foi quando questionado sobre as atividades esportivas náuticas que acontecem no canal de São Sebastião e Ilhabela, colocando-se à disposição para dialogar com os secretários de turismo e os esportistas a fim de negociarem um itinerário que conciliassem as atividades portuárias com a atividade turística. No entanto, na segunda audiência pública, em Ilhabela, foi notável uma perda do entusiasmo e da paciência deste representante da CDSS ao lidar com questões que já haviam sido exaustivamente discutidas no dia anterior, em São Sebastião.

#### 4.2.3. Consultoria Ambiental

Nas duas audiências públicas, a terceira apresentação foi do representante da consultoria ambiental contratada pelo empreendedor para a elaboração dos estudos e relatórios de impacto ambiental – CPEA. Neste momento foi apresentado um histórico da região e o contexto em que o porto de São Sebastião está inserido. Depois disso foram colocados os possíveis impactos nos meios bióticos e no meio antrópico, generalizando este último como fatores essencialmente relacionados à economia, dando mais atenção a eles.

- a) Impactos nos meios bióticos: o projeto não prevê ocupação de manguezais, de praias e costões, ou aterro de mare, assim como também não terá dragagem, ou falta de acesso a pequenas embarcações. Por isso, não há preocupações com esses fatores. O que haverá, segundo ele, são interferências na planície do Mangue do Araçá e na biota aquática. Interferências consideradas por ele como boas e ruins, mas o único exemplo dado foi a criação de recifes artificiais com a colocação das estacas dos pilotis, atraindo diferentes espécies marinhas para aquela região da

ampliação do porto, deixando de lado as considerações sobre a interrupção da passagem da luz solar para essa área.

- b) Impactos no meio antrópico: os estudos apontaram para uma diminuição da dependência do município a sazonalidade da atividade do turismo, podendo contar com a geração de renda fixa que os funcionários do porto terão. Além disso, não se colocou a vocação turística em oposição à vocação portuária, mas em complementaridade, uma dando subsídios à outra – principalmente na ideia do turismo de negócios, que não é sazonal como o turismo de passeio.

Sua conclusão sugeriu a aprovação e a viabilidade ambiental do empreendimento, concordando com as justificativas já colocadas pelo empreendedor. No entanto, exige-se do empreendedor a implementação das medidas mitigatórias e as condicionantes sugeridas, que não foram exploradas suficientemente em suas apresentações, mas ao longo do debate com o público presente. Assim, conseguiria atender as demandas econômicas, minimizando os impactos negativos ao meio ambiente e maximizando os impactos no desenvolvimento da comunidade e os benefícios gerados pela ampliação do porto (empregos, renda, turismo de negócios).

Sua fala foi clara, porém com mais recursos técnico-científicos que recursos econômicos em seu discurso. Isso justamente pela função que a ele fora atribuída no processo de licenciamento – apresentar os pontos principais dos estudos de impactos ambientais, informar a viabilidade ambiental e esclarecer dúvidas sobre os riscos e impactos do empreendimento (ver Tabela 18). Para o cumprimento desta última tarefa a consultoria mobilizou o discurso técnico-científico, trazendo diversos *experts* especializados em diferentes áreas do conhecimento: biólogo, oceanógrafo, engenheiro, arquiteto, dentre outros, que estavam nas audiências e também responderam às questões e críticas feitas pelo público.

Mais uma vez foi notável a perda da qualidade (eram dadas respostas sem substância, genéricas, curtas) e também da paciência desses profissionais ao terem de responder diversas vezes questões recorrentes sobre, por exemplo, a credibilidade dos estudos de impactos ambientais, os impactos para o turismo e a qualidade de vida da região,

as medidas mitigatórias e a contratação de mão-de-obra local. Isso demonstrou a preocupação do público participante em relação a essas questões e a insatisfação deste com as respostas que lhes eram dadas.

#### 4.2.4. **Autoridades locais**

Após as apresentações oficiais para o licenciamento ambiental, foram concedidos três minutos para as colocações das autoridades locais. Estiveram presentes em São Sebastiao, os prefeitos de Ilhabela e de São Sebastiao (muito aplaudidos, demonstrando apoio de parte significativa da população presente). Ambos enfatizaram a preocupação com a qualidade de vida das pessoas que moram e frequentam a região, com a continuidade da vocação econômica turística da região frente a essa pressão industrial, a futura sobrecarga nos serviços de infraestrutura dos municípios (saúde, educação, habitação, segurança), que serão, de acordo com o prefeito de São Sebastião, imediatamente impactadas com o empreendimento. Portanto, seus principais questionamentos foram sobre a necessidade da dimensão do empreendimento, sugerindo que houvesse uma garantia de um desenvolvimento sustentável, que valorizasse não somente a dimensão econômica, mas também a social e a ambiental, assim como se preocupasse com a principal atividade econômica daquela região, o turismo.

Já em Ilhabela o Secretário de Meio Ambiente de São Sebastiao estava oficialmente representando o prefeito do município. Esta consistiu em uma fala bastante exaltada, em que foram evidenciadas as fragilidades dos estudos de impactos ambientais e criticou principalmente o modelo do porto proposto. Mas devido ao tempo, sua fala fora interrompida pelo presidente da mesa, que o lembrou sobre seu papel de representante da prefeitura de São Sebastião e não como secretário ou ambientalista (como ele mesmo se definiu em entrevista a autora em abril de 2013). Isso surtiu indignação do público, demonstrando o apoio conferido ao secretário, e momentos depois o secretário pediu a palavra para se desculpar e afirmar que suas colocações não representavam necessariamente a prefeitura da cidade, sendo novamente aplaudido pelo público.

O vice-prefeito de Paraibuna, presente somente na audiência pública de Ilhabela, fez uma breve colocação, em que destacou os possíveis impactos gerados pelo aumento do fluxo de veículos pesados na rodovia que passa por Paraibuna em direção ao porto. Foi perceptível que sua presença não surtiu tanto efeito nas discussões ou no apoio do público quanto dos demais prefeitos/representantes presentes.

As manifestações realizadas por estes atores com cargos públicos tiveram entonação e conteúdo políticos engajados, muitas vezes com um apelo discursivo como se estivessem em campanha eleitoral. Essa postura incitou o público a se manifestar, geralmente aplaudindo esses atores ao final de suas falas, que também ocorreram em outros momentos das audiências. Isso deu indícios de que o uso do discurso político foi usado – também por outros atores – para mobilizar e polarizar a discussão em torno da viabilidade ambiental do projeto de ampliação do porto. Ou seja, esse discurso político pode ter contribuído para salientar suas posições e mobilizar o restante do público em torno delas.

#### 4.2.5. Público participante

Depois das falas oficiais deram início às questões do público, que deveriam ser registradas no intervalo e chamadas por ordem de inscrição durante a sessão de debates. Ao longo das manifestações, foi possível perceber os diferentes grupos participantes: membros de ONGs regionais (como o ISS), ambientalistas, caiçaras, moradores locais, empresários do setor turístico e hoteleiro, portuários, *experts* de institutos de pesquisa (principalmente na área das ciências naturais e biológicas, como o CEBIMar) e outras personalidades regionais como representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Secretário de Meio Ambiente de São Sebastião, Secretária de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca de Caraguatatuba e representante da Associação de Hotéis, Bares e Restaurantes de Ilhabela.

Não se pode colocar todos esses grupos de atores em uma mesma categoria, como se por não estarem na composição da mesa diretora eles, *a priori*, seriam contrários à ampliação do porto, enquanto os membros da mesa seriam os favoráveis ao projeto, gerando um maniqueísmo e uma polarização entre esses dois lados. Assim como nas

pesquisas anteriores (Feital, 2010), como condição de cientificidade, deve-se evitar o reducionismo moral e maniqueísta do conflito e de seus atores, evitando opor vítimas e heróis a vilões. Isto é, não reduzir os conflitos sociais a: comunidade como vítima aliada a ambientalistas em prol do bem comum *versus* empreendedor e seus aliados visando ao desenvolvimentismo econômico desenfreado. No entanto, algumas vezes essa perspectiva moralizada foi adotada pelos atores sociais para conseguirem evidenciar suas posições dentro do debate. De acordo com Renn (1992) e Hannigan (1995), a moralização se torna um mecanismo que permite os grupos sociais formarem atitudes ou opiniões sobre uma questão, polarizando posições dos demais participantes do processo.

Além disso, os grupos participantes também não são facilmente categorizados em favoráveis ou contrários ao empreendimento. As interações sociais não se configuram constantemente de modo estável e linear. Ou seja, as posições e os interesses dos atores sociais se misturam e não são monolíticos ao longo de todo o processo decisório do empreendimento – por isso também não se pode fixar esses atores em posições predeterminadas. Apesar da massiva maioria das manifestações serem contrárias a algum elemento do projeto de ampliação do porto, houve participações de alguns portuários, moradores e empresários do setor turístico hoteleiro, principalmente em São Sebastião, que apontavam para o suporte ao projeto. Suas argumentações se concentraram nos seguintes elementos: 1) desenvolvimento econômico para a região a partir dos empregos e da geração de rendas e consumo; 2) geração de empregos como o principal benefício levantado pelos portuários que se manifestaram e por outros participantes; e 3) complementaridade da vocação turística com a vocação portuária devido ao aumento do turismo de negócios, diminuindo a dependência dos moradores desses municípios à sazonalidade do turismo.

Já aqueles não favoráveis ao empreendimento, como militantes ambientalistas, ONGs regionais, parte dos moradores locais e empresários do setor turístico e hoteleiro, *experts* de institutos de pesquisa, e as outras personalidades regionais, levantaram questionamentos e críticas sobre todos os pontos negociados resumidos nas Tabelas 19 e 20. Sobre os pontos substantivos, muitos estavam preocupados com a necessidade dessa ampliação, sem saber ao certo qual seria a demanda futura do mercado, visto que esse

projeto de expansão tem isso como condicionante. Também argumentavam sobre a possível transformação da vocação regional, que poderia ameaçar a atividade econômica fundamental, o turismo com forte apelo ecológico e, conseqüentemente, afetar a paisagem e a biodiversidade regional com os impactos nos meios bióticos. Assim, foi questionado se essa pressão industrial, econômica e de setores dos transportes prevalecesse, quais seriam as medidas compensatórias para aqueles que sobrevivem da atividade turística, a contratação de mão-de-obra local para as tarefas portuárias seriam suficientes para compensar esse impacto no estilo de vida local? Desse modo, a principal pergunta que se colocava por esses atores era: quais seriam as ações tomadas pelo empreendedor para compensar os impactos sociais e ambientais a serem gerados pelo empreendimento?

Enquanto os pontos político-normativos, estes foram levantados em sua maioria pelos atores que se opunham à implantação do empreendimento nos moldes propostos. Estes evidenciaram preocupações com as intensas mudanças na qualidade de vida da população daquela região, devidas à pressão industrial gerada pelas instalações desses megaempreendimentos, como o porto ampliado. Mudanças também acarretadas por um modelo de desenvolvimento adotado pelas instâncias políticas que valoriza a dimensão econômica dos benefícios desses empreendimentos em detrimento dos impactos e custos sociais e ambientais.

Por outro lado, esses grupos também levantaram críticas sobre a organização do processo decisório e a dinâmica das audiências públicas, questionando a efetividade desses mecanismos de participação da comunidade local, considerando-os, algumas vezes, como mecanismos meramente formais (expressão usada por participantes das audiências públicas de São Sebastião e Ilhabela e também pelo Secretário de Meio Ambiente de São Sebastião, o diretor do ISS e o turismólogo e morador de São Sebastião, todos entrevistados em abril de 2013). Desse modo, foram indagadas 1) a credibilidade dos estudos de impactos ambientais, alegando, muitas vezes, sua insuficiência em lidar com incertezas e cenários futuros, visto os prazos de conclusão do empreendimento, 2) a função do IBAMA como órgão licenciador, que talvez não teria recursos suficientes para decidir sobre a viabilidade ambiental do empreendimento, e, por fim, 3) a logística e a dinâmica da audiência pública

como o momento oficial de escutar a sociedade, sendo que esta gostaria de ser levada em consideração em fases anteriores do processo decisório, como enfatizou a Secretária de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca de Caraguatatuba, e o diretor do ISS na audiência pública de São Sebastião.

Nas duas audiências foi notável a fundamentação técnico-científica de boa parte dos questionamentos realizados pelos participantes que se manifestaram, assim como o conhecimento do EIA-RIMA previamente fornecido pelo empreendedor e a consultoria ambiental. Quando foi levantada uma pergunta sobre os possíveis impactos do empreendimento na qualidade do ar, por exemplo, foram mobilizados conceitos sobre gases de efeito estufa, microclima, mudanças climáticas, dentre outros. E por vários momentos os participantes basearam suas dúvidas no que haviam lido mais especificamente no EIA-RIMA, não se delimitando apenas ao que havia sido apresentado no momento da audiência.

Além disso, muitas das falas também foram subsidiadas por elementos legislativos e jurídicos, visando dar consistência ao argumento, assim como demonstrando um conhecimento geral das regras, leis e normas que gerenciam parte desse processo decisório mais amplo. Com isso, algumas falas ajudam a demonstrar como os diferentes níveis de situações de ação são interdependentes e como as regras e os *outcomes* de um nível podem gerar interferências nos demais níveis. Um exemplo disso foi quando um dos participantes da audiência de São Sebastião resgatou legislações ambientais nacionais sobre Zoneamento Ecológico Econômico e Gerenciamento Costeiro para questionar sobre a viabilidade do empreendimento. Outro exemplo de como as leis elaboradas em outros níveis interferem nesta situação de ação se deu também nas falas dos componentes da mesa. Ainda na primeira apresentação do representante do IBAMA, ele afirmou que o processo de licenciamento ambiental em andamento estava de acordo com a legislação ambiental pertinente ao licenciamento (ver Tabela 15).

Por fim, também é demonstrado que em algumas falas o discurso burocrático foi usado como uma estratégia de ação que visou à interferência na tomada de decisão desta situação de ação. Isto é, alguns participantes usaram do conhecimento sobre os trâmites burocráticos do processo de licenciamento e da audiência pública em benefício da sua

argumentação e da sua organização/mobilização. O exemplo mais claro disso foi quando um participante, membro da OAB, leu rapidamente um documento que ele gostaria de deixar anexado e protocolado ao IBAMA com questionamentos sobre os estudos de impactos ambientais elaborados pela instituição. No entanto, por mais de uma vez houve participações que utilizaram dessa ferramenta na tentativa de colaborar com o órgão licenciador no momento da tomada de decisão.

Ao discutir a organização do processo, e principalmente da audiência pública, também foram mobilizados elementos burocráticos interessantes: os atores apresentavam evidências de que a organização que estava sendo seguida constituía “meras formalidades” essenciais para cumprir somente as demandas processuais do licenciamento ambiental. O conhecimento dos elementos da organização burocrática do processo serviu tanto para os atores questionarem sua organização (tais como membros de ONGs e o público em geral), assim como para os participantes terem sustentação a suas argumentações, e até mesmo para alguns se esquivarem de determinadas respostas ou explicações, como foi o caso do IBAMA. Desse modo, as ONGs e o público participante tiveram que aprender a linguagem burocrática para conseguir ampliar suas chances de interferência na tomada de decisão, ao mesmo tempo em que questionavam a organização do processo; enquanto o empreendedor, a consultoria ambiental e, principalmente, o IBAMA utilizava desses elementos burocráticos para, muitas vezes, não responderem diretamente os questionamentos levantados, pedindo que essas questões fossem “protocoladas”, “encaminhadas por escrito ao IBAMA” para serem posteriormente respondidas.

Portanto, foram variados os discursos mobilizados pelos grupos do público participante na tentativa de influenciar as decisões. Isso evidencia que o uso desses discursos – técnico-científico, econômico, político-normativo e burocrático – não se concentrou nas mãos de apenas um dos atores, mas fizeram parte dos recursos mobilizados por todos eles. Além disso, mostra também que o discurso técnico-científico não foi, na maioria das vezes, o elemento central na argumentação e negociação entre os atores, mas sempre esteve combinado aos outros discursos para então ganhar força e influência na tomada de decisão.

Desse modo, a análise dessa situação de ação segue em concordância com o argumento de Renn (1992), de que os atores sociais precisam de mais de um recurso social para maximizarem o seu sucesso em uma arena. Esses recursos podem ser usados para ganhar atenção e suporte do público em geral, para influenciar as regras da arena e para pontuar na competição com os outros atores. Ou seja, esses recursos ajudam os atores a serem influentes.

Os dados dessa pesquisa indicam que a estratégia de ação adotada pelo diretor do IIS (em entrevista a autora em abril de 2013), como entidade representativa de parte da sociedade civil da região também mobilizou um conjunto variado de recursos sociais. Segundo ele, ao tentar lidar com os conflitos de interesses entre os diversos atores que estão nessa situação de ação e ter alguma influência nas decisões, sua estratégia foi a mobilização de mais conhecimentos científicos e o uso desses ao longo dos debates. Segundo ele, para ampliar sua credibilidade frente aos demais atores e *stakeholders* desse processo decisório, sua estratégia de ação foi o que ele chamou de “educação cidadã”, que visa à mobilização de conhecimentos para serem compartilhados com a sociedade, para que esta, ao participar das audiências públicas, consiga dialogar e debater com os demais atores a partir de discursos especializados. Desse modo, essa estratégia visou o “empoderamento” da sociedade para melhor lidar com as questões e os problemas dos municípios, capacitando-a a entender seus direitos e deveres e a levantar questionamentos sobre tais problemas, visando a melhor atuação da sociedade em espaços como estes do processo decisório. Segundo esse entrevistado, essa ação:

“É necessária não só para que os cidadãos entendam seus direitos e deveres, mas também para mostrar para eles que juntos eles podem fazer diferença. (...) a ideia não é só cobrar, ou só bater, muito pelo contrário: é colaborar com o poder público, é trazer conhecimento” (diretor da ONG IIS, em entrevista concedida à autora em 16/04/2013).

Também foi identificada a adoção dessa estratégia por outros atores do público participante, tal como outros membros de ONGs ambientalistas, pesquisadores e *experts* que apresentaram preocupações com o desenvolvimento da região, e representantes de algumas entidades, como já foi citado, a OAB, secretarias municipais, dentre outras. O

IBAMA, de acordo com a funcionária entrevistada pela autora em julho de 2013, que não estava envolvida diretamente com o licenciamento do Porto de São Sebastião, tem como responsabilidade “empoderar e ajudar os menos favorecidos”, aqueles com menos capacidade de atuar em relação a outros atores, e que não conseguem amplo suporte técnico-científico de universidades e especialistas para fazer pareceres contestatórios, que questionem o empreendimento e que legitimem sua argumentação.

Os dados dessa pesquisa apontam que tanto os *stakeholders* que compunham a mesa diretora – o empreendedor, o IBAMA, a consultoria ambiental – assim como as organizações da sociedade civil adotaram uma estratégia de ação de utilizar os diferentes discursos e estabelecer alianças com o discurso científico a fim de ampliar sua capacidade de influência na esfera de tomada de decisões sobre os riscos e impactos ambientais do projeto de ampliação do porto. O caso do empreendedor fica mais evidente, porque eles são obrigados a contratarem uma empresa de consultoria ambiental para a elaboração de estudos de impactos e de monitoramento. Em busca da justificativa e da viabilidade do empreendimento, esse ator se muniu principalmente dos discursos técnico-científico e econômico. Já os grupos sociais, muitas vezes representados pelas ONGs, apesar de não terem a mesma capacidade que o empreendedor de mobilização do conhecimento científico (algo que demanda significativos recursos financeiros), também utilizaram de tais discursos para a legitimação de seus argumentos, mesmo que para defender visões de mundo e posições diversas sobre o empreendimento.

### **4.3. O descompasso entre as expectativas**

Todos os recursos são mobilizados para influenciar os resultados da arena decisória. Cada ator mobiliza o que consegue e/ou o que acha necessário e suficiente para que as decisões sejam justas e em concordância com seus interesses e visões de mundo. Assim, eles levantaram os pontos a serem negociados para que as regras elaboradas nessa situação de ação pudessem dar as diretrizes ao projeto em questão.

A partir do entendimento do escopo e da função da audiência pública<sup>53</sup> dentro do processo de licenciamento ambiental, essas regras tiveram como finalidade fundamental definir os elementos sistematizados na Tabela 21. Elementos estes que estavam relacionados com os pontos substantivos do empreendimento.

**Tabela 21: Regras elaboradas na situação de ação local**

<b>Regra</b>	<b>Definições</b>
Regra de limites	Define os limites físicos e a extensão do porto ampliado, se iria ocupar o mangue do Araçá, como seria essa ocupação e quem poderia utilizar essa área do porto para exercer sua atividade econômica (pescadores, coletores de mariscos, setor turístico, portuários, empresas, etc.)
Regra de procedimento	Define os procedimentos adotados pelo empreendedor e órgão licenciador para garantir a viabilidade ambiental, social e econômica do projeto
Regra de escopo	Define abrangência dos resultados esperados técnica e diretamente relacionados ao empreendimento, como, por exemplo, questões sobre as dimensões físicas do porto, seus impactos e riscos aceitáveis
Regra de compensação	Define os custos e benefícios do empreendimento, delimitando quais seriam os riscos, as consequências para a paisagem e a biodiversidade, as consequências para a atividade de do turismo, quem iria sair “ganhando” ou “perdendo” depois da ampliação

Fonte: Elaboração da autora. Adaptado de Ostrom (2005, 2011), McGinnis (2011).

No entanto, como os pontos negociados não se ativeram somente a esses elementos, houve um descompasso entre o que os grupos e *stakeholders* participantes da arena decisória queriam e esperavam discutir e definir na situação de ação local. Enquanto o empreendedor e o IBAMA queriam resolver os conflitos sobre os aspectos técnicos e imediatos das instalações e operações do porto ampliado, os grupos do público participante queriam discutir também esses aspectos técnicos, mas em conjunto com os pontos político-normativos referentes aos efeitos em longo prazo do empreendimento e ao processo decisório em si.

---

53 A função e a abrangência das audiências públicas, por determinação do órgão licenciador, está contida no esclarecimento de aspectos técnicos do empreendimento, como os estudos e avaliações de impactos e riscos ambientais e sociais à comunidade local e na colocação de dúvidas e sugestões por parte do público.

Apesar de o escopo das audiências públicas serem outro, há uma crença disseminada entre os grupos sociais participantes de que a audiência pública também é espaço para suas reivindicações políticas, para se elaborar regras que sejam capazes de definir e transformar o processo participativo. Desse modo, foi inevitável a geração de dois *outcomes* esperados pelos atores desse processo: aqueles que definiram os aspectos técnicos diretamente relacionados ao empreendimento (limites, riscos, impactos e mitigações) e aqueles referentes a questões políticas sobre os impactos em longo prazo e o processo participativo. Esse segundo conjunto de *outcomes* pode não ser ignorado por completo pelos *stakeholders* e tomadores de decisão, mas somente podem ser levados em consideração em arenas decisórias futuras. Em outras palavras, mesmo gerando esses dois conjuntos de *outcomes* potenciais, somente são levados em consideração nessa situação àqueles que abordaram diretamente e de maneira técnica os pontos do empreendimento.

Por isso também foram divididos em diferentes conjuntos os critérios avaliativos dessa situação de ação, que não se referem meramente aos elementos imediatos das obras de ampliação do porto (conjunto um), como determinado na definição da audiência pública, mas também, apesar de fugir de seu escopo, referem-se à eficiência das regras do processo participativo (conjunto dois) e às implicações políticas de longo prazo, como no estilo e qualidade de vida na região (conjunto três). Esses diferentes conjuntos de critérios avaliativos pode gerar diferentes interferências de *feedback* nos outros níveis da arena decisória.

Como visto na Figura 11, os critérios de avaliação resultantes dessa situação de ação local tiveram três níveis de *feedback*. O primeiro conjunto pode gerar interferências ainda nesta arena decisória, ao nível das regras que definirão o empreendimento em questão referente aos aspectos imediatos das obras de ampliação do porto, mitigações e impactos, que deve levar em consideração os pontos substantivos debatidos e (re)negociados nas audiências públicas. O segundo conjunto interfere no nível dos licenciamentos ambientais futuros, que podem acatar as sugestões e críticas referentes ao modelo e à eficiência da participação pública nesse processo de licenciamento, propondo transformações na qualidade, intensidade e eficácia da participação dos atores locais em uma próxima arena

decisória. Por fim, o último conjunto de critérios avaliativos pode gerar algum *feedback* no nível situacional da política nacional, única dimensão que pode exigir dos próximos processos decisórios de projetos e contextos semelhantes que se leve em consideração, em algum nível do processo, essas consequências de longo prazo frequentemente levantadas pelo público diretamente afetado pelo empreendimento, encarando mais de frente as incertezas dos cenários futuros, sem deixar esse debate e avaliações para serem feitos e discutidos após a declaração de viabilidade ambiental.

A Tabela 22 sistematiza os conjuntos de critérios avaliativos da situação de ação local e suas relações de influência e *feedback* nos demais níveis situacionais.

**Tabela 22: Os critérios avaliativos da situação de ação local e suas relações de *feedback* na arena decisória**

<b>Crítérios avaliativos</b>	<b>Potencial de interferência</b>
<b>Conjunto um:</b> Elementos imediatos das obras	Interferências ainda neste licenciamento ambiental sobre os aspectos imediatos do projeto (mitigações e impactos)
<b>Conjunto dois:</b> Eficiência das regras do processo participativo	Interferências no nível dos licenciamentos ambientais futuros, que podem acatar mudanças sugeridas sobre a participação pública
<b>Conjunto três:</b> Implicações políticas de longo prazo (estilo e qualidade de vida)	Interferências no nível situacional da política nacional, que pode exigir dos próximos processos decisórios de projetos e contextos semelhantes que se leve em consideração essas consequências de longo prazo

Fonte: Elaboração da autora.

Com isso, a análise em profundidade deste nível de situação de ação dentro desta arena decisória mostrou esse descompasso entre essas duas dimensões: 1) a função das audiências públicas e do processo de licenciamento e 2) os interesses dos atores para com esses instrumentos de participação pública e de gestão ambiental. Principalmente os atores locais tiveram uma expectativa de também influenciar decisões referentes à participação pública que, ao contrário do que definido *a priori* no processo decisório, não acontece – e se for acontecer, somente em processos futuros.

Por fim, essa análise também consegue nos mostrar que os atores presentes na situação de ação do nível do licenciamento não geraram essa expectativa, tendo uma clareza das funções de cada etapa processual e se limitando à discussão e definição dos aspectos técnicos do projeto. Enquanto os aspectos políticos se concentraram nas duas pontas da arena: no nível de política nacional, em que são definidas políticas de desenvolvimento e infraestrutura em uma conjuntura mais ampla, e no nível das audiências públicas, em que reivindicações políticas são frequentes entre os atores locais.

#### **4.4. As relações de poder na audiência pública e sua avaliação como principal mecanismo participativo**

Variáveis associadas ao exercício do poder não ficam tão claras e visíveis dentro do IAD *framework*, que concentra seus esforços na organização dos dados e na análise do processo de elaboração de regras dentro das negociações realizadas numa situação de ação determinada. De acordo com DeCaro (2011), IAD *framework* não considera as diferenças entre os vários níveis de poder que indivíduos e instituições têm em uma situação de ação. Segundo este autor, alguns processos participativos podem ser participativos somente na aparência, justamente pela existência de assimetrias de poder entre os atores. É justamente esta indagação feita nesta parte do capítulo: as interações nas audiências públicas fazem dela um mecanismo participativo eficiente?

Ao realizar as análises dos dados sobre a dinâmica das audiências públicas a dimensão das relações de poder ficou bastante evidente, mesmo que por uso de “*coded behaviors*” não explícitos no discurso e não categorizados teoricamente, tais como tom de voz e expressões orais. Assim, faz-se uma tentativa de compatibilizar o IAD *framework* e a teoria de mobilização de recursos de Renn (1992) com outra perspectiva teórica, proposta por Hannigan (1995), que evidencia como uma diferença de poder pode influenciar os *outcomes* de uma arena. De acordo com Hannigan (1995), em arenas decisórias sobre riscos e impactos de um empreendimento, o poder é concedido aos *experts* membros da mesa diretora, pois são esses atores que possuem o ponto de vista oficial sobre as questões e

podem sugerir que os medos e questionamentos dos demais participantes sejam irracionais. Portanto, na arena decisória do porto de São Sebastião, o poder estava mais concentrado nas mãos tanto do empreendedor, que aliado com os peritos da consultoria ambiental, detinha os discursos oficiais, como também do IBAMA, o tomador de decisões e mediador das audiências públicas.

Hannigan (1995) destacou vários elementos estruturais das audiências públicas considerados reveladores dessa assimetria de poder e de um distanciamento físico e psicológico entre poderosos (especialistas, membros oficiais) e submetidos (público em geral, “leigos”<sup>54</sup>). Um exemplo disso seria a disposição física escolhida para a realização do evento: uma mesa diretora colocada de frente para o público em cima do palco, onde se encontram apenas os especialistas que usam microfones e apoio computacional para se comunicarem. Como mencionado anteriormente, o presidente da mesa, por mais de uma vez, ameaçou cortar o microfone do público quando houve manifestações extemporâneas, demonstrando usar disso como um recurso de poder que somente ele detinha.

Em concordância com Renk (2010), que estudou alguns mecanismos de comunicação social dos riscos referentes às instalações da UTGCA, também na região do litoral Norte de São Paulo, a organização desses momentos de debate não favorece a troca de informações, já que, além dos discursos técnicos excessivos, as dúvidas do público são sanadas somente ao final dos encontros, quando já estão esvaziados e os presentes demonstram cansaço. Isso se repetiu no caso analisado, visto que alguns participantes tiveram que esperar oito horas para serem atendidos. Essa pesquisa corrobora os estudos de Renk (2010), de que esses são indícios de um “desestímulo à participação pública”, que reforçam a falta de confiança da sociedade no processo decisório como um todo, favorecendo aqueles que consideram as audiências como “mecanismos meramente formais” (expressão usada por participantes das audiências públicas de São Sebastião e

---

54 O que é chamado de leigo ou senso-comum por Santos (2008), Wynne (1992) e Di Giulio (2010), aqui deve ser entendido como conhecimento empírico-oral, por se tratar de conhecimentos de grupos sociais que lidam no seu cotidiano com as questões que os peritos debatem cientificamente, mas sem existir uma produção escrita, somente transmitida oralmente.

Ihabela e também pelo Secretário de Meio Ambiente de São Sebastião, o diretor do ISS e o turismólogo e morador de São Sebastião, todos entrevistados em abril de 2013).

Outro elemento estrutural que exemplifica os argumentos de Hannigan (1995) são os documentos oficiais apresentados ao público como evidência dos estudos de impactos ambientais realizados. Estes também são possíveis inibidores dessa interação necessária entre os diferentes atores para uma tomada de decisão justa por conterem páginas e termos técnicos excessivos. Além disso, foi possível identificar que o fato de esses estudos lidarem com previsões futuras, com um cenário incerto, e com medidas mitigadoras propostas em cima dessas incertezas, fez com que se intensificassem as descrenças sobre esse processo participativo por parte do público. De acordo com Hannigan (1995), mergulhar a apresentação pública desses encontros em informações e discursos técnico-científicos é uma retórica que pode restringir a discussão e repelir aqueles que questionam o assunto, permitindo que os mais poderosos prossigam com a sua própria agenda, dificultando um diálogo eficiente entre peritos e leigos sobre a natureza e a magnitude dos riscos e impactos negociados. Isso porque, de acordo com este autor, as audiências são organizadas para neutralizar a argumentação ‘leiga’ e reforçar as instituições de poder.

Com isso, os elementos físicos, a organização do evento, e os elementos linguísticos sutis intensificaram, em alguns momentos, a falta de confiança entre os atores envolvidos nessa situação de ação, assim como desestimularam a interação entre os membros oficiais da mesa diretora e os demais atores. Segundo os atores entrevistados na pesquisa, também são estes elementos que fazem com que os participantes das audiências acreditem que estas sejam instrumentos meramente formais e pouco explicativos, revelando a descrença da sociedade também quanto à relevância dos processos políticos decisórios e seus mecanismos de participação.

Desse modo, a audiência pública como mecanismo participativo pode ser avaliada de duas maneiras: quanto à oportunidade de participação dos atores locais no processo e quanto aos seus efeitos no processo decisório geral. Porém, esses dois níveis de avaliação nem sempre coincidem, podendo ser contraditórios entre si. Isto é, a audiência pode ser considerada um instrumento político fraco e meramente formal, devido a suas deficiências

organizacionais. No entanto, como mecanismo oficial de participação dos atores locais na arena decisória, ela ainda tem o poder de interferência no processo, em diferentes níveis de *feedback*, como colocado anteriormente. Segundo a funcionária do IBAMA, entrevistada em julho de 2013 pela autora, boa parte das ações de compensação e mitigação imediatamente relacionadas às obras e atividade do empreendimento são frutos de pontos levantados pelas demandas sociais nas audiências.

Mas, ao analisar as falas dos grupos locais participantes, sente-se a necessidade de uma arena cada vez mais favorável à integração de diferentes formas de conhecimento, em busca de enriquecer o diálogo em benefício de todos os envolvidos e também em busca de atender reivindicações substantivas e político-normativas. De acordo com Funtowicz e Ravetz (1997), a constituição de um processo decisório que envolva uma produção de conhecimento mais aberta e participativa, promove uma articulação de saberes que melhor lidam com a problemática ambiental, que se diferencia dos problemas científicos tradicionais, pois estes são fatos incertos, com valores controvertidos, apostas elevadas e decisões urgentes. O que também ajuda a atender as diversas demandas (técnicas e políticas) dos atores locais antes de serem tomadas as decisões sobre a viabilidade ambiental do empreendimento. Seria através das audiências que o responsável pela decisão teria acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados (Soares, 2002).

Por isso as audiências públicas são um palco em que entram em cena diversos atores com diferentes objetivos e visões de mundo, com seus recursos e instrumentos de negociações variados e assimétricos. Todos têm a mesma intenção: influenciar as decisões. Mas cada um visando um resultado condizente com seus interesses. Daí emergem dentro deste palco os principais conflitos, constituindo a audiência pública como a situação de ação representativa do sistema de relações sociais e de poder da arena decisória.

#### 4.5. Considerações parciais

Portanto, o processo decisório relacionado ao licenciamento ambiental do Porto de São Sebastião possui componentes técnicos e que se concentraram principalmente no nível de situação de ação do licenciamento. Estes são mais debatidos por um grupo específico de atores, como o empreendedor, a consultoria ambiental, *experts* e órgão licenciador. Mas as discussões levantadas sobre a viabilidade ambiental do projeto também possui componentes políticos, ideológicos e culturais. Estes foram desenrolados tanto no nível de situação de ação nacional, quando elementos eleitorais e de ampliação do capital político foram mobilizados, mas também no nível de ação local, com discussões que foram para além das consequências imediatas da ampliação do porto como impactos ambientais, riscos, mitigações e definições técnicas. Ao nível local discussões sobre o processo participativo, a qualidade de vida, as consequências de longo prazo, o modelo de desenvolvimento econômico proposto para região e a credibilidade das decisões também tiveram papéis centrais.

São também esses os componentes que evidenciaram o desentendimento sobre as expectativas dos atores sobre o licenciamento e as audiências. Alguns *stakeholders* e atores sociais se limitam a querer discutir e negociar apenas um ou outro componente, deixando outro conjunto de atores com demandas e reivindicações frustradas, visto que a negociação de aspectos político-normativos não condiz à função desses mecanismos de gestão ambiental e participação pública. Ao mesmo tempo, o processo de licenciamento ambiental parece ter espaço para discutir sobre ambos os componentes enquanto, na verdade, apesar da busca ser guiada por componentes políticos, por exemplo, o processo tem como premissa discutir apenas os aspectos técnicos e apolíticos do empreendimento.

Esse desentendimento, aliado aos elementos físicos, organizacionais e linguísticos presentes nas audiências públicas faz com que os atores locais envolvidos nessa situação de ação não depositem confiança na audiência pública como mecanismo de participação, considerando-o fraco. Isso porque, levados por uma falsa aparência das funções das audiências e do licenciamento, parte significativa de suas reivindicações terminam

frustradas. Mas isso não acaba com todas as chances de influência e *feedbacks* que as audiências públicas podem exercer sobre os demais níveis de situação de ação dessa arena decisória.



## 5. Considerações finais

### 5.1. Contribuições teórico-metodológicas

Como já vem sendo apontado por diversos autores, com diferentes aportes teóricos (Funtowicz e Ravets, 2007; Beck, 1992; Ferreira, 2005; Di Giulio, 2013), os novos problemas relacionados a riscos, impactos e meio ambiente têm aspectos comuns que os distinguem de problemas científicos tradicionais e, por isso, exigem novas formas de tratamento. De acordo com Funtowicz e Ravetz (2007), estes são fatos incertos, pois lidam com dados futuros sobre os quais as decisões irão se basear, com valores controversos, pois diferentes interesses estão em disputa, as apostas são elevadas e as decisões são urgentes. Portanto, essa pesquisa buscou construir um quadro teórico-metodológico concreto, coerente e eficaz, que conseguisse lidar com esses novos problemas e que pudesse auxiliar futuros trabalhos, tanto na área de sociologia, como também das ciências políticas, sociais e ambientais.

Essa pesquisa conseguiu trabalhar de forma integrada conceitos sociológicos importantes para a compreensão da sociedade contemporânea em sua complexidade. As adaptações e hibridizações propostas permitiram explorar mais profundamente os objetivos desta pesquisa, que talvez não fossem alcançados se os estudos se apoiassem apenas em um dos pilares teóricos.

A conjunção dos conceitos e teorias de conflito e arena, proposta por Ferreira (2011, 2007, 2004) foi algo que permitiu a análise e discussão do objeto em diferentes níveis, evidenciando seus componentes fundamentais, fornecendo uma compreensão mais ampla dos fatores organizacionais e dinâmicos que constituem as relações sociais em uma situação de conflito cada vez mais recorrente na realidade atual: as problemáticas ambientais imersas nas tensões entre crescimento econômico e desenvolvimento sustentável.

A combinação de ferramentas metodológicas e abordagens teóricas, como o IAD *framework*, os elementos da teoria de mobilização de recursos (Renn, 1992) e as análises

desenvolvidas por Hannigan (1995) sobre os elementos organizacionais de processos decisórios que reforçam certas assimetrias de poder, deu origem a um novo *framework* de pesquisa adequado para a análise do problema em questão e que vem sendo testado em diversas pesquisas do grupo de pesquisas sobre conflitos, como Caldenhof (2013), Araos e Ferreira (2012), Calvimontes (2013), Viglio (2012), Di Giulio (2010). Esta abordagem foi essencial para uma análise mais sistemática e aprofundada do objeto, permitindo evitar o simplismo e dar destaque para o que era central na pesquisa, sem desprezar sua contextualização no cenário de discussão mais amplo sobre o processo decisório e participativo nas problemáticas ambientais.

## **5.2. Pontos principais**

Foi possível identificar a partir da análise dos dados os elementos que recolocaram os conflitos entre os atores envolvidos e evidenciaram as clivagens de suas posições. Foram três esses elementos: a viabilidade do modelo proposto, os impactos sobre o ambiente, e a organização do processo participativo. A partir desses elementos foram levantados pontos de negociação que iam desde aspectos técnicos e imediatamente relacionados às obras de ampliação do porto (impactos ambientais, definições de limites e riscos), até aspectos político-normativos sobre a credibilidade do processo decisório e a organização das audiências públicas.

Cada ator ou grupo de atores adotaram estratégias e mobilizaram recursos para defender suas posições e interesses. No entanto, o acesso e a disponibilidade desses recursos entre os atores eram desiguais, o que evidenciou as relações de poder, reforçadas ainda pela organização física do processo participativo e pela diferença das estratégias adotadas. Isso, aliado ao descompasso entre expectativas e funções do processo decisório, acaba dificultando o diálogo mais amplo e transparente, essencial para uma tomada de decisão justa e satisfatória.

As estratégias de ação demonstraram como cada grupo encarou os conflitos evidenciados na arena decisória do porto. Aqueles atores que buscaram alcançar a

resolução dos conflitos de modo rápido, a fim de reestabelecer a ordem social de conflitos latentes, e dar um melhor seguimento às suas atividades, encararam esses conflitos como problemas a serem resolvidos e neutralizados por meio de soluções aceitáveis para todas as partes. Apesar de levar em consideração a abertura ao diálogo, essa abordagem não considerou o potencial integrador e transformador do conflito.

Outros atores veem na emergência do conflito um processo de aprendizado, uma oportunidade para repensar as clivagens sociais e (re)organizar suas ações para ampliar suas chances de influir no processo. Com isso, eles não visaram somente à resolução dos conflitos para a retomada e manutenção do *status quo*, mas buscaram a criação de condições para o desenvolvimento de relações cooperativas e fortalecimento social, fazendo alianças e mobilizando recursos para capacitar os grupos sociais a melhorar a qualidade de sua participação e influência. Desse modo, os conflitos foram encarados não como fatores destrutivos, mas como produtores de mudanças sociais, pois a partir da recolocação dos conflitos, surgiu a necessidade de criar relações, desenvolver diálogo e cooperação entre atores que, em outros contextos, não teriam oportunidade de interagirem.

Assim, a diferença nas estratégias de ação aumenta as chances de o diálogo entre os grupos ser mais desigual, menos aberto e transparente, podendo contribuir para as disfuncionalidades da organização burocrática do processo decisório, e, conseqüentemente, impedindo transformações que pudessem melhorar a tomada de decisões. Outro fator que contribui para isso é o descompasso das compreensões e expectativas sobre as funções do licenciamento ambiental e das audiências públicas.

Para atores como o empreendedor, autoridades e agências reguladoras, o papel supostamente apolítico do licenciamento e das audiências era bastante claro, focando seus esforços nas discussões dos elementos técnicos do empreendimento, para alcançar os resultados sobre os limites, riscos e impactos que mais favoreciam seus interesses. Já os atores locais, como as ONGs ambientalistas, as secretarias municipais de meio ambiente e a população local, convencidos por uma falsa aparência da função desses instrumentos, geraram expectativas frustradas. Isso porque eles trazem também demandas político-normativas sobre o processo político-participativo, que não são negociadas antes da tomada

de decisão, pois fogem da função do licenciamento, que é discutir as implicações técnicas do empreendimento.

Desse modo, a troca de experiências e o diálogo entre os atores de diferentes posições e a participação daqueles que se sentem “não ouvidos” são desestimulados. De acordo com DeCaro (2011), essa troca é essencial, pois, além de ampliar o sentido democrático-participativo do processo, por mais que os resultados não estejam em concordância total com os interesses de um grupo, a efetividade e o reconhecimento da importância de sua participação já faz esse grupo considerar as decisões do processo mais justas e satisfatórias. Várias manifestações nas entrevistas e audiências públicas por parte dos atores locais demonstraram que a organização dessa arena juntamente com as expectativas descoladas sobre o processo acabam prejudicando a qualidade e a legitimidade das decisões para os atores locais.

Abre-se espaço para questionamentos sobre a audiência pública como instrumento de participação e sobre a funcionalidade da organização da arena decisória como um todo. Os dados mostraram, a partir das relações de *feedback* e influência entre as múltiplas situações de ação, que a audiência pública pode ser avaliada quanto à oportunidade de participação dos atores locais nas decisões, assim como quanto aos seus efeitos no processo decisório geral. E que essas duas dimensões de avaliação nem sempre coincidem, podendo ser até contraditórias. Ou seja, a audiência pública pode ser um instrumento político fraco e meramente formal, devido a suas deficiências organizacionais, mas como mecanismo oficial de participação dos atores locais na arena decisória ela ainda tem poder de influência no processo, como apresentado nos capítulos 3 e 4, influências, por exemplo, nas definições de medidas compensatórias e mitigatórias. Os dados da situação de ação local também demonstraram que os grupos locais participantes sentem a necessidade de uma arena cada vez mais favorável à integração de diferentes formas de conhecimento, em busca de enriquecer o diálogo em benefício de todos os envolvidos e também em busca de atender reivindicações substantivas e político-normativas.

Portanto, foram identificados a partir das análises dos dados vários elementos que contribuem para a disfuncionalidade da organização burocrática do processo decisório, pois

inibem a troca de experiências e o diálogo aberto e transparente entre os atores. Esses elementos são: 1) o acesso desigual aos recursos sociais mobilizados para influenciar as decisões; 2) as relações de poder que isso gera; 3) a organização física do processo participativo; 4) a diferença nas estratégias de ação adotadas pelos grupos de atores; e 5) o descompasso sobre as expectativas e funções do licenciamento e da audiência pública.

Isso reforça os dois lados de uma organização burocrática, como é o processo decisório de grandes empreendimentos. Por um lado, como desenvolvido no capítulo 2, a organização burocrática é potencializadora, pois traz diversas vantagens que agilizam a adaptação dos meios para se alcançar determinados fins, como agilidade e rapidez no processo, univocidade de interpretações, previsibilidade do funcionamento e dos resultados, diminuição de fruição e atrito entre indivíduos, tratamento igual (nivelado e sem privilégios) para todos, confiabilidade. Ou seja, torna eficiente a tomada de decisão sobre os riscos e impactos do projeto a ser instalado e/ou ampliado.

Mas, por outro lado, essa forma de organização pode apresentar desvantagens que geram perda de eficiência nos resultados: 1) aumento da papelada e de processos; 2) diminuição da agilidade e da eficiência nas decisões (o que é problemático nas questões ambientais, que exigem urgência); 3) dificuldade em lidar com casos novos e/ou especiais; 4) desumanização das relações sociais e nivelamento dos indivíduos, dos casos e das relações sociais, como se todos fossem iguais, mas não com uma ideia de democracia, mas sim de ignorar as diferenças e pluralidades sociais. Ao apresentar essas aparentes irracionalidades, a organização burocrática começa a apresentar sinais de encrudescimento do processo decisório – ou o que Weber (1999, 2004) chamava de “jaula de ferro”.

Com isso, um dos objetivos dessa pesquisa foi problematizar os limites de funcionalidade de um processo que pretende eliminar relações conflituosas para garantir a eficiência das decisões tomadas. Questiona-se, então, até que ponto um processo que pretende eliminar fricções e relações conflituosas e a preservação de um ambiente estável e seguro contribui para melhor lidar com situações de conflitos. As arenas ambientais têm resultado boas propostas de arranjos institucionais que poderiam se transformar em organizações burocráticas funcionais?

Dito isso, essa pesquisa mostra que o licenciamento ambiental da ampliação do porto de São Sebastião está organizado de modo burocrático e racionalizado, pois o objetivo de se organizar desta maneira é chegar a soluções mais eficientes e justas sobre as questões levantadas nos conflitos referentes aos riscos e impactos ambientais da ampliação do porto de São Sebastião. Este é um arranjo institucional que não apresenta somente os empecilhos da burocracia, pois ainda permite mudanças sociais, sem entrar em um simples sistema de reprodução, como foi visto quando os estudos de impactos ambientais foram refeitos a partir de demandas da sociedade civil e do órgão licenciador. Isso mostra que ainda há uma abertura para que os conflitos exerçam o seu potencial gerador de transformações e sociabilidade, principalmente, porque sem a existência das propostas de megaempreendimentos e sem seus licenciamentos, os atores sociais não interagiriam entre si, eles não se mobilizariam e organizariam para reivindicar e propor sugestões e alternativas. Porém, as audiências públicas estão apresentando evidências de sua disfuncionalidade, abrigando quase todas as desvantagens citadas, alimentando um descontentamento dos atores em relação a esse instrumento participativo e, conseqüentemente, uma falta de confiança nas decisões tomadas.

A principal função da ciência dentro deste cenário disfuncional de racionalização seria valorizar um tipo de conhecimento técnico e uma interação baseada no *déficit* de conhecimento, e também os elementos organizacionais das apresentações realizadas nas audiências públicas, impedindo o diálogo entre os demais atores, como visto e discutido no capítulo 4. Desse modo, a ciência não contribui para a dinamização das discussões, dos debates, da negociação sobre as decisões a serem tomadas, estrangulando a dimensão essencial do conflito e da arena de poderem ser geradores de mudanças sociais. À luz disso, a audiência pública é o palco da arena com representação burocrática do sistema de relações sociais.

De acordo com Funtowicz e Ravetz (1997), autores que discutem uma visão de ciência participativa e de co-produção, a constituição de processos decisórios sobre os novos fenômenos relacionados a riscos e meio ambiente precisam de uma produção de conhecimento mais aberta e participativa, promovendo uma articulação de saberes para melhor lidar com a problemática ambiental e suas peculiaridades, que se diferenciam dos

problemas científicos tradicionais. Para esses atores, uma nova abordagem científica é necessária para dar conta da compreensão da realidade em toda sua complexidade e também para fundamentar as decisões políticas. Esta abordagem seria transdisciplinar, preocupada com a qualidade e o reconhecimento das incertezas inerentes aos novos fenômenos. E para obter qualidade, o diálogo e as decisões são estendidos a todos os afetados por determinada questão, desde que comprometidos com um debate genuíno.

A ciência pode colaborar com um arranjo institucional racionalizado funcional como um recurso mobilizado pelos atores de modo a dinamizar as negociações, a legitimar posições, a atrair confiabilidade dos demais atores em uma determinada posição e a estimular o aprendizado a partir da interação social com os demais atores (o que foi chamado pelo diretor do ISS de estratégias de “empoderamento” da sociedade). Além de poder ser um elemento integrativo dentro dos conflitos, capaz de estimular a participação da maior quantidade de atores interessados, valorizando o diálogo com as outras formas do conhecimento, sem superdimensionar somente o conhecimento técnico-especialista de algumas áreas do saber. E desse modo, os conhecimentos científicos estariam até garantindo a possibilidade de transformações sociais, pois não eliminam a dimensão essencial do conflito e da arena de poderem ser geradores de mudanças e sociabilidade.

### **5.3. Lições aprendidas**

#### **5.3.1. Diferentes estratégias, diferentes objetivos: mobilização ampla do discurso técnico-científico**

Quando diferentes atores com diferentes interesses entram em disputa e negociação sobre um fenômeno, eles são impulsionados a adotarem estratégias de ação que ampliem suas chances de influenciar os resultados do processo decisório. Ao adotarem estratégias diferentes, os atores demonstram visões distintas sobre a mesma questão. Os conhecimentos científicos, por exemplo, foram mobilizados por todos os atores, independentemente de suas posições e concepções de mundo, mas não foram mobilizados

com o mesmo objetivo. Um grupo de atores utilizou do discurso científico para responder a questões, propor compensações e acabar com os conflitos, encontrando uma solução aceitável por todos os lados. Outro grupo utilizou desse mesmo recurso repensar deveres e direitos, reorganizar, capacitar e legitimar suas ações, fortalecendo e ampliando as chances influenciar os resultados da arena; ou seja, para mudar e dinamizar as interações entre esses diferentes atores que ou estavam latentes, ou seguiam um mesmo padrão.

### **5.3.2. Falta de clareza aumenta incertezas e a falta de confiança**

Um processo em que os indivíduos e atores sociais entram sem saber com clareza a função do processo, seus direitos e responsabilidades, acaba por aumentar o sentimento de incerteza, que já é presente quando se trata de realidade futura sobre questões ambientais. Isso, aliado a outros elementos organizacionais do processo, amplia a falta de confiança dos atores entre eles mesmos e para com o processo e suas decisões. Também a falta de clareza ou o desentendimento sobre a função do licenciamento como instrumento de gestão ambiental contribui para uma situação que não valoriza o diálogo e a transparência entre os diferentes atores, levando frequentemente à polarização e a uma “conversa de surdos”. Esses são elementos que desestimulam a participação pública e faz o público participante desacreditar de sua importância no processo, deslegitimando os resultados da arena.

### **5.3.3. A realidade não para quando a pesquisa se encerra**

Ao final da redação desta dissertação o IBAMA liberou a Licença Prévia N° 474/2013 para as obras das duas primeiras fases da ampliação do Porto de São Sebastião. Foram destacadas pela Secretaria de Logística e Transportes do Estado de São Paulo e pela CDSS as justificativas e os benefícios da ampliação, visando o atendimento do potencial crescimento do mercado nacional e a ampliação das exportações (O Estado de São Paulo, acessado em 10/03/2014). As condicionantes impostas pelo IBAMA para a realização das obras foram: 1) continuidade e adequação do Monitoramento da Qualidade Ambiental do Porto Organizado em áreas próximas ao porto; 2) contratação e formação de mão de obra

local; 3) gerenciamento ambiental das obras; 4) gerenciamento de riscos e controle de emergências e plano de comunicação social; 5) execução das melhorias viárias, como as obras dos contornos de Caraguatatuba (iniciadas em outubro/2013) e São Sebastião prevista para começar em janeiro/2014, além da duplicação da Rodovia dos Tamoios (Assessoria de Imprensa Secretaria de Logística e Transportes do Estado de São Paulo, 2013 – acessado em 10/03/2014).

Em oposição à confiança do empreendedor e do governo estadual, representado pela Secretaria de Logística e Transportes do Estado de São Paulo, os atores locais não demonstraram tanto otimismo quanto a essa nova fase do processo (O Estado de São Paulo, acessado em 10/03/2014). As prefeituras, o Ministério Público e as organizações não governamentais ambientalistas foram surpreendidas, de acordo com o artigo jornalístico, pois ainda reivindicavam o adiamento da decisão, visto os documentos protocolados no IBAMA com questionamentos sobre os impactos socioambientais do empreendimento. Dados da pesquisa corroboram com isso, pois tanto o Secretário de Meio Ambiente de São Sebastião, como o diretor do ISS confirmaram o envio destes documentos em entrevistas concedidas a autora em abril de 2013. Para o jornal essas instituições alegaram que os estudos científicos sobre os impactos não foram suficientes, não considerando adequadamente o Mangue do Araçá e a condição precária de infraestruturas da região necessárias para comportar um empreendimento deste porte, tais como saneamento, coleta de lixo e habitação. Sem obter respostas às manifestações, o secretário afirmou que “isso torna o processo viciado e provavelmente pode custar sua judicialização” (O Estado de São Paulo, acessado em 10/03/2014).

Apesar de a licença prévia não ter sido analisada, por ter sido emitida ao final da elaboração do texto desta pesquisa, esses dois artigos informativos demonstram boa parte do que foi desenvolvido mais profundamente aqui. Evidencia as diferenças de posições, de visões de mundo e interesses, assim como destaca as alianças e oposições entre os atores envolvidos. Além disso, dá indícios das estratégias de ação, quando mostram que os conhecimentos científicos foram mobilizados como um recurso para influenciar os resultados da tomada de decisão. Mas também é mostrado que esse recurso não foi

suficiente, e talvez não foi o mais importante, para que fossem atendidos os interesses das ONGs, do promotor de Ilhabela, e da SEMA de São Sebastião. Pelas declarações feitas ao jornal, vê-se também o sentimento de frustração dos atores locais em relação ao processo decisório, considerado viciado. Apesar de ter espaços de abertura ao diálogo e à proposição de contestações e sugestões, seja devido à interesses políticos, à falta de credibilidade e/ou à organização do processo, estas ficam sem respostas concretas que satisfaçam esses grupos locais.

#### **5.3.4. O contexto e a história importam**

As peculiaridades físicas, ambientais, sociais, econômicas e políticas do litoral Norte de São Paulo e em especial de São Sebastião e Ilhabela influenciaram bastante nas dinâmicas observadas no processo de licenciamento. Esta foi uma região em que há muito tempo a preocupação ambiental entrava incisivamente na agenda política e estimulava as discussões na sociedade civil, também por ser uma área que explora turisticamente os seus atributos ecológicos. Desde legislações ambientais que valorizam a biodiversidade da região, à instauração de Parques Estaduais e áreas de proteção ambiental e cultural, assim como a reunião de organizações civis em conglomerados como a RealNorte e associações de bairros. Esse contexto todo demonstra a importância histórica que essa região dá às questões ambientais, e a oportunidade que é vista nas discussões desses aspectos para propor e lidar com questões mais amplas como desigualdade social, deficiências em infraestrutura local, dentre outras. Com a vinda dos megaempreendimentos, a importância do turismo regional, e a promessa de uma expansão urbana cada vez mais acelerada, isso só foi intensificado.

#### **5.3.5. A complexidade da realidade exige novos esforços**

Está cada vez mais difícil responder aos dilemas contemporâneos com base em conceitos e perguntas de uma abordagem teórica específica e em apenas uma área do

conhecimento. A complexidade da realidade contemporânea exige do pesquisador um esforço de combinar teorias e metodologias que vão para além dos limites de uma perspectiva única. A partir dessas condições impostas por esse novo contexto, o que é requerido é um diferente modo de trabalhar. Para dar conta das questões atuais, faz-se necessário um esforço na direção de uma efetiva interdisciplinaridade e de uma produção científica que reconheça a porosidade das fronteiras disciplinares e que seja aberta ao diálogo com outras formas de conhecimento. No lugar de gerar conhecimentos fragmentados, desmontados, descolados, focados é preciso pensar a ciência como uma arte da associação, do desdobramento, da abertura, da ampliação de fronteiras. O fato de a ciência estar inserida neste contexto incerto, imprevisível e permeado de objetos híbridos é uma oportunidade para pensar sobre o futuro e alternativas futuras para lidar com as problemáticas contemporâneas.

Assim, o surgimento de novos temas de estudos, como os socioambientais, necessita de novas abordagens que transbordem os campos meramente disciplinares. No entanto, não se trata de abrir mão das especificidades disciplinares, mas de tentar analisar os diferentes objetos contemporâneos, dentre eles a questão ambiental, de uma forma mais ampla. Não se defende o fim das fronteiras, mas uma ampliação e um reconhecimento de sua porosidade, a fim de contribuir com a eficácia na resolução de problemas complexos, para os quais as disciplinas tradicionais isoladas têm tido dificuldade em oferecer respostas.



## 6. Bibliografia

ALCÂNTARA JÚNIOR, J. Georg Simmel e o Conflito Social. In.: **Caderno Pós Ciências Sociais** - São Luís, v. 2, n. 3, jan./jun. 2005.

ARAOS, F e Ferreira, L. A Emergência Local da Conservação Marinha no Chile. ANPASS, 2012.

DPHSS. **Arquivo do Departamento De Patrimônio Histórico De São Sebastião**, consultado em 2010 por Francine Modesto dos Santos.

SAMJU, Associação Comunitária Amigos de Juquehy. **Contingente de turistas no verão de São Sebastião**. Disponível em: <http://www.samju.com.br/site/contingente-de-turistas-no-verao-de-sao-sebastiao/> – Acessado em: 08/05/2014.

BECK, U. **Risk Society. Towards a New Modernity**. London: Sage Publications, 1992.

BENDIX, Reinhard. **Max Weber: um perfil intelectual**. Brasília: Editora da UnB, 1986.

BORELLI, E. Cidade e Natureza: **Análise da Gestão Ambiental da Zona Costeira do Litoral Norte Paulista**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). PUC/SP, 2006.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **Pierre Bourdieu: Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado; 1988.

BRASIL. Lei nº 6938/81, de 31 de agosto de 1981. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Brasília, DF: Senado; 1981.

CALDENHOF, S. **Mudanças sociais, conflitos e instituições na Amazônia: os casos do Parque Nacional do Jaú e da Reserva Extrativista do Rio Unini**. Campinas, SP : [s. n.], 2013.

CALVIMONTES, J. **Bandidos na Serra do Mar? Conflitos, estratégias e usos múltiplos dos recursos naturais na Mata Atlântica, São Paulo**. Campinas, São Paulo: [s.n.], 2013.

CARVALHO, I. e SCOTTO, G (Org.). **Conflitos socioambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Graphos/IBASE/Fundação Heinrich-Böl-Istifung, 1995.

CASH, D. W., W. Adger, F. Berkes, P. Garden, L. Lebel, P. Olsson, L. Pritchard, and O. Young. Scale and cross-scale dynamics: governance and information in a multilevel world. **Ecology and Society**. 11(2): 8. 2006. [online] Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art8/> - Acessado em: 10/03/2014.

CELMO MORAES (Prefeitura de São Sebastião). **Mareias: Concorrida e badalada na alta temporada**. Disponível em:

<http://www.feriasbrasil.com.br/sp/saosebastiao/> - Acessado em: 08/05/2014.

COMTE, A. Curso de Filosofia Positiva (1830). In.: **Comte**. Tradução José Arthur Giannotti. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. 1986. **Resolução Conama n° 001**. Disponível em:< <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html> > Acessado em: 2/10/2013.

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. 1997. **Resolução Conama n° 237**. Disponível em:

< <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html> > Acessado em: 2/10/2013.

CPEA. Consultoria, Planejamento e Estudos Ambientais. **Plano de Integrado Porto Cidade**. Relatório de Impacto Ambiental. São Paulo, 2011.

CPEA. Consultoria, Planejamento e Estudos Ambientais. **Plano de Integrado Porto Cidade**. Relatório de Impacto Ambiental. São Paulo, 2009.

CROZIER, M. **O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural**. Tradu. De Juan A. Gilo sobrinho. Brasília: Editora UnB, 1981.

DALBOSCO, M. G. Audiência Pública Como Direito De Participação. In: **Revista Jurídica UNIGRAN**. Dourados, MS | v. 4 | n. 8 | jul./dez. 2002.

DECARO, D. A. Considering a Broader View of Power, Participation, and Social Justice in the Ostrom Institutional Analysis Framework. **Grassroots Economic Organizing (GEO) Newsletter**, Volume 2, Issue 9 (2011) Disponível em: <http://geo.coop/node/651> Acessado em: 2/10/2013.

DI GIULIO, G. M. **Comunicação e governança do risco: exemplos de comunidades expostas à contaminação por chumbo no Brasil e Uruguai**. Campinas, SP : [s. n.], 2010.

DI GIULIO, G. M. **Risco, ambiente e saúde: um debate sobre comunicação e governança do risco em áreas contaminadas**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2012.

DURKHEIM, E. **Da Divisão do trabalho Social**. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

EPSTEIN, A.L. **The craft of social anthropology**. London. N York: 1967.

ESTADÃO. **IBAMA libera licença prévia para o Porto de São Sebastião. 19 de dezembro de 2013**. Disponível em:

<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,ibama-libera-licenca-previa-para-o-porto-de-sao-sebastiao,1110359,0.htm> – Acessado em: 10/03/2014.

FEDERAÇÃO PRÓ COSTA ATLÂNTICA. **Pela manutenção da qualidade de vida: por uma cidade ambientalmente sustentável e socialmente justa**. São Sebastião, 2011. Material disponibilizado por Allan Yu Mello, pesquisador do Projeto Temático que esta pesquisa está vinculada.

FEITAL, M. F. e FERREIRA, L. C. O papel político da ciência na definição de

impactos e riscos ambientais. In: **1º Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto**, 2012, São Paulo - SP. 2ª Conferência da REDE de Língua Portuguesa de Avaliação de Impactos; 1 Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto, 2012.

FEITAL, M. F. **O Papel Político do Cientista nos Conflitos em torno do Projeto Mexilhão**. Campinas, SP: [s. n.], 2011.

FEITAL, M. F. **O Papel Político do Cientista social nos Conflitos sobre os Riscos de Mudanças Globais**. Relatório Final de Iniciação Científica CNPq/PIBIC. Campinas, SP: [s. n.], 2010.

FERREIRA, L. “Conflitos sociais e o uso de recursos naturais: breves comentários sobre modelos teóricos e linhas de pesquisa”. **Política e Sociedade**. nº 7, 2005.

FERREIRA, L. A Equação Dinâmica entre Conflitos Sociais, Recursos Naturais e Desastres Ambientais: O Estado da Arte e uma Proposta Teórica. **VI Encontro Nacional da Anppas** 18 a 21 de setembro de 2012 Belém - PA – Brasil. 2012.

FERREIRA, L. Conflitos sociais e o uso de recursos naturais: breve comentários sobre modelos técnicos e linhas de pesquisa. In.: **Política & Sociedade**, 7: 105-118. 2005.

FERREIRA, L. Dimensões Humanas da Biodiversidade: mudanças sociais e conflitos em torno de áreas protegidas no Vale do Ribeira, SP, Brasil. In: **Ambiente e Sociedade**. Vol. VII, n.1 jan/jun 2004.

FERREIRA, L. e BARBI, F. Algumas questões sobre as preocupações ambientais no Brasil e na China (Justiça social e sociedades em transição). In: FERREIRA, Leila; José ALBUQUERQUE, A. (Org.). **China & Brasil Desafios e Oportunidades**. 1ed. São Paulo: Annablume, 2013, v. 1, p. 185-205.

FERREIRA, L. *et al.* Encontro das Águas: Dinâmicas Sociais e Biodiversidade na Amazônia Brasileira. In: **TEORIA & PESQUISA – Revista de Ciências Sociais**. Vol. XVI n.01 jan/jun de 2007.

FERREIRA, L. **Os fantasmas do Vale: qualidade ambiental e cidadania**. Editora da UNICAMP, Campinas, 1993.

FERREIRA, Leila (org.). **A questão Ambiental na América Latina: teoria social e interdisciplinaridade**. Campinas, São Paulo: Editora da Unicamp, 2011.

FERREIRA, Lúcia. (coord.); JOLY, C.; FERREIRA, Leila; CARMO, R. **Urban Growth, Vulnerability and Adaptation: Social and Ecological Dimensions of Climate Change on the Coast of São Paulo**. Research Project – FAPESP Program on Global Climate Change. Process 2008/58159-7. Julho de 2011 a agosto de 2012.

FISHER, M e ROPPERS, N. (ed). Berghof Handbook for Conflict Transformation. Berlin: Berghof **Research Center for Constructive Conflict Management**, 2004. Disponível em <http://www.berghof-conflictresearch.org/en/publications> .

FLORIANI, D. Interdisciplinaridade e ambiente na América Latina. In: FERREIRA, L. C. (org.) **A questão ambiental na América Latina**. Campinas: editora da Unicamp, 2011.

GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. Editora UNESP, São Paulo. 1991.

GLUCKMAN, M. Análise situacional de uma situação social na Zululândia moderna. In: FELDMAN-BIANCO, B. **Antropologia das sociedades Contemporâneas**. SP: Global Universitária. 1987.

GLUCKMAN, M. **Custom and conflict in Africa**. Oxford: Basil Blackwell, 1966.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. 3. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998.

GUIVANT, J.S. A trajetória das análises de risco: da periferia ao centro da teoria social. In: **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas**, Anpocs, 46: 3-38. 1998.

HABERMAS, J. “New social movements”. **Telos**. no. 49. 1981.

HANNIGAN, J.A. **Environmental Sociology: a social constructionist perspective**. London and New York: Routledge, 1995.

HOGAN, D. J. (coord.) **Urban Growth, Vulnerability and Adaptation: social and ecological dimensions of climate change on the Coast of São Paulo**. Research Project approved by the Fapesp Global Climate Change Programme. 2009b.

HOGAN, D. (org). **Dinâmica populacional e mudança ambiental: cenários para o desenvolvimento brasileiro**. Núcleo de Estudos de População – Nepo/UNICAMP, Campinas, 2007.

IBAMA (Instituto Brasileiro Do Meio Ambiente E Dos Recursos Naturais Renováveis). **Instrução Normativa do IBAMA N° 184. 2008**. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/ambiente/legislacao/id4979.htm>> Acessado em: 2/10/2013.

IBAMA (Instituto Brasileiro Do Meio Ambiente E Dos Recursos Naturais Renováveis). **Licença de Operação IBAMA n°908/2010**. 2010. Disponível em: <<http://portodesaosebastiao.com.br/documenta/LICENCA-DE-OPERACAO-DE-DRAGAGEM.pdf>> Acessado em: 2/10/2013.

IBAMA (Instituto Brasileiro Do Meio Ambiente E Dos Recursos Naturais Renováveis). **Licença de Instalação IBAMA n° 206/2011**. 2010.

IMPrensa LIVRE. **Estado anuncia investimento de R\$ 614 milhões para o Porto nos próximos quatro anos**. 25/08/2011. <http://www.portodesaosebastiao.com.br/pt-br/noticias-integra.asp?cdNoticia=83> Acessado em: 30/09/2011.

Instituto Ilhabela Sustentável (2011). **Ampliação do Porto de São Sebastião: Audiências públicas expõem fragilidades do projeto**. Disponível em: <http://www.nossailhamaisbela.org.br/site/noticias/198-ampliacao-do-porto-de-sao-sebastiao-audiencias-publicas-expoem-fragilidades-do-projeto> Acessado em 2/10/2013.

INSTITUTO PÓLIS. **Diagnóstico Urbano Socioambiental | São Sebastião**. Relatório n.6. Base das informações: até 2012. Revisão de março de 2013. 2012.

IWAMA, A.Y. **Riscos e vulnerabilidades às mudanças climáticas: análise multiescalar no litoral paulista.** Tese (Ambiente e Sociedade). NEPAM-IFCH/UNICAMP (tese em redação final).

JASANOFF, S. **Bridging the two culture of risk analysis.** In: Risk Analysis, 13 (2): 123-129. 1993.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas.** São Paulo: Perspectiva, 2009.

MCGINNIS, M. D. An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework. **The Policy Studies Journal**, Vol. 39, No. 1, 2011

MERTON, R. The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. In.: **American Sociological Review**, Vol. 1, No. 6, Dec., 1936, pp. 894-904.

NELKIN, D. **Communicating technological risk: the social construction of risk perception.** In: Annual Review of Public Health. 10: 95-113. 1989.

NELKIN, D. The Political Impact of Technical Expertise. In.: **Social Studies of Science**, Vol. 5, No. 1 (Feb., 1975), pp. 35-54. Sage Publications, 1975.

OSTROM, E. **Understanding Institutional Diversity.** Princeton: Princeton University Press. 2005.

OSTROM, E. Background on the Institutional Analysis and Development Framework. **The Policy Studies Journal**, Vol. 39, No. 1, 2011.

OSTROM, E. **Governing The Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.** Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

PALMUND, I. Social Drama and risk evaluation. In: Krimsky, S. e Goldin, D. (eds) **Social theories of risk.** Westport, CT: Praeger, 1992.

PENROD, J., Preston, D.B., Cain, R.E., e Starks, M.T. A discussion of chain referral as a method for sampling hard-to-reach populations. **Journal of Transcultural Nursing**, 2003.

PETROBRÁS. **Construção Da Unidade De Tratamento De Gás Monteiro Lobato.** Disponível em: <http://memoria.petrobras.com.br/acervo/construao-da-unidade-de-tratamento-de-gas-monteiro-lobato?item=16783#.U3DSrflidVqU> – Acessado em 12/05/2014.

PORTO, M. Introdução: Sociologia e Realidade – pesquisa social no século XXI. In: Porto, M. e DWYER, T. (orgs). **Sociologia e realidade: pesquisa social no século XXI.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

PORTOGENTE. **Camada pré-sal mudará rotina do Porto de São Sebastião.** 2009. Disponível em: <http://portogente.com.br/noticias/portos-do-brasil/sao-sebastiao/camada-pre-sal-mudara-rotina-do-porto-de-sao-sebastiao-77527> - Acessado em: 12/05/2014.

FAUSTINO, R. Prefeitura de São Sebastião. Foto de Ricardo Faustino: **Enchente no bairro Cambury em São Sebastião**. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2013/03/chuva-deixa-mais-de-300-desalojados-em-sao-sebastiao-no-litoral-norte.html> - Acessado em 12/05/2014.

RealNorte. **Sobre o ReaLNorte**. Disponível em: <http://realnorte.wordpress.com/sobre/>

RENK, M. **Percepção de riscos no setor energético: um estudo de caso envolvendo o gasoduto de Mexilhão/Petrobrás em Caraguatatuba - litoral norte paulista**. Campinas, SP: [s.n.], 2010.

RENN, O. **Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World**. London: Earthscan. 2008.

RENN, O. The social arena concept of risk debates. In: KRIMSKY, S., GOLDING, D. (eds.). **Social Theories of Risk**, Preger, Westport, CT, p. 170-197. 1992.

RITZER, G. s.d. **La Macdonaldizacion de la sociedad**. Madri, Editorial Popular: 2006.

RUIZ-BALLESTEROS, e. e BRONDIZIO, E. Building Negotiated Agreement: The Emergence of Community-Based Tourism in Floreana (Galápagos Islands). In: **Human Organization**, Vol. 72, No. 4, 2013

SANTOS, B. S. **Um discurso sobre as ciências**. São Paulo: Ed. Cortez, 2008.

SANTOS, F. **Populações em situação de risco ambiental em São Sebastião, litoral norte de São Paulo**. Campinas, SP: [s. n.], 2011.

SEIXAS, S. ; RENK, M. Projetos do setor de Petróleo e Gás no Sudeste Brasileiro: algumas considerações sobre o desafio desenvolvimento x preservação ambiental. In: Herculano, Selene et al. (Org.). **Impactos Sociais, Ambientais e Urbanos das Atividades Petrolíferas: o caso de Macaé (RJ)**. 1ed.Niterói, Rio de Janeiro: PPGSD/UFF, 2010, v. 01, p. 55-65.

SEVA, O. Desfiguração do licenciamento ambiental de grandes investimentos. In: **II Edital ANPPAS**, Indaiatuba, São Paulo, 2004.

SILVA, M. J. O conflito social e suas mutações na teoria sociológica. In: **Qualit@s** Revista Eletrônica. ISSN 1677 4280 Vol.1. N°2, 2011.

SIMMEL, G. **Conflict**. New York: The Free Press, 1983.

SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Sobre o Parque Serra do Mar Núcleo São Sebastião**. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/parque-serra-do-mar-nucleo-sao-sebastiao/sobre-o-parque/> – Acessado em: 08/05/2014.

SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. Sobre o Parque Serra do Mar Nucleo São Sebastião. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/parque-serra-do-mar-nucleo-sao-sebastiao/principais-atrativos/> – Acessado em: 08/05/2014.

SISTEMA COSTA NORTE DE COMUNICAÇÃO. **São Sebastião já registra alto**

número de ocupação dos meios de hospedagem. Disponível em: <http://www.costanorte.com.br/blog/editorias/cidades/sao-sebastiao/sao-sebastiao-ja-registra-alto-numero-de-ocupacao-dos-meios-de-hospedagem> – Acessado em: 08/05/2014.

TEIXEIRA, L. Megaprojetos no Litoral Norte Paulista: o papel dos grandes empreendimentos de infraestrutura na transformação regional. In: Ferreira, Lúcia. (coord.); Joly, C.; Ferreira, Leila; Carmo, R. **Urban Growth, Vulnerability and Adaptation: Social and Ecological Dimensions of Climate Change on the Coast of São Paulo**. Research Project – FAPESP Program on Global Climate Change. Process 2008/58159-7. Julho de 2011 a agosto de 2012.

TOURAINÉ, A. An introduction to the study of social movements. **Social Research**. vol.52. no.4. 1985.

TV ANCORADOURO. **Volume da coleta de lixo oscila em São Sebastião**. Disponível em: <http://tvancoradouro.com.br/jornal/?p=4056> – Acessado em: 08/05/2014.

VAYRYNEN, R. (Ed.). **New directions in conflict theory: conflict resolution and conflict transformation**. London: Newbury Park Sage, 1991.

VELSEN. The extended-case method and situational analysis In: Epstein, A. L. (ed.). **The craft of social anthropology**. London, New York, Sydney, Toronto, Wellington: Tavistock Publications. 1967.

VIGLIO, J. E. **Usos Sociais e Políticos da Ciência na Definição de Riscos e Impactos Ambientais no Setor de Petróleo e Gás**. Campinas, São Paulo: [s.n], 2012.

VIGLIO, J. E. Usos Sociais e Políticos da Ciência: expertise científica na definição de riscos/impactos ambientais. In: **XV Congresso Brasileiro de Sociologia**. Curitiba (PR), 2011.

[WEBER, M.](#) **A "objetividade" do Conhecimento nas Ciências Sociais**. São Paulo, Editora [Atica](#). (tradução, apresentação e comentários Gabriel Cohn) 2006.

WEBER, M. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. São Paulo, Cia das Letras. 2004.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora da UnB, 1999. Vol. 1, cap. 3. e Vol. 2, cap. 9.

WWF. **O que é desenvolvimento sustentável?**. Disponível em: [http://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/questoes\\_ambientais/desenvolvimento\\_sustentavel/](http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/desenvolvimento_sustentavel/) - Acessado em 27/02/2014.

WYNNE, B. Risk and social learning: reification to engagement. In: Krinsky, S. e Goldin, D. (eds) **Social theories of risk**. Westport, CT: Praeger, 1992.

YEARLEY, S. The Green Case: a sociology of environment issues. In: **Arguments and Politics**. London: Routledge, 1992.



## 7. Anexos

### Anexo I

Data	Fonte/ Link	Autor	Título	Principais Pontos Levantados	Atores Chave levantados	Data de Acesso
19/01/2014	O Estado de São Paulo	Wladimir D'andrade	Ibama libera licença prévia para o Porto de São Sebastião	A matéria mostra a surpresa de atores locais, como SEMA de São Sebastião, ONGs, e população com a liberação da licença prévia do porto. Afirma-se que estudos ainda estavam sendo feitos, que as decisões são baseadas em dados incertos, e que o secretário de meio ambiente de São Sebastião diz que o município não suporta uma obra deste tamanho. São evidenciados alguns possíveis impactos do empreendimento.	Eduardo Hipólito do Rego – SEMA São Sebastião Tadeu Badaró Jr. - promotor de Ilhabela,	10/03/2014
08/04/2013	<a href="#">O Estado de S.Paulo</a>	Renée Pereira	A crise está no granel agrícola, não no contêiner	De acordo com Richard Klien, dono do maior terminal de contêineres do Brasil (a Santos Brasil) e conselheiro da Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público (Abratec), o Brasil precisa de novos terminais de grãos; já a capacidade para contêineres é adequada	Richard Klien	23/04/2013
17/12/2012	<a href="#">Jornal A Tribuna</a> As informações são do jornal O Estado de S.Paulo.		Rio-Santos terá trecho duplicado em 2013	O governador Geraldo Alckmin (PSDB) anunciou que parte da Rodovia Rio-Santos (SP-55), no trecho que liga Bertioga a Ubatuba, no litoral norte de SP, será duplicada até dezembro de 2013. A rodovia já é considerada saturada pelos motoristas que a utilizam diariamente e recebe todo o fluxo de caminhões que se dirigem ao porto de São Sebastião. O governador enfrentou estudantes que protestaram contra essa ampliação. Parte dos moradores e ambientalistas da área teme que a ampliação do porto - e as demais obras viárias -		04/01/2013

				avancem sobre o Parque da Serra do Mar e estimulem a ocupação ilegal de áreas de preservação ambiental.		
16/12/2012	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	Daniel Vasques	Após forte alta, mercado imobiliário no litoral norte de SP desaquece	Dinâmica do mercado imobiliário no Litoral Norte de São Paulo: desaceleração e desaquecimento.		02/01/2013
02/12/2012	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	Da Enviada ao Litoral	Litoral norte concentra as dez praias mais 'verdes' do Estado	Desde 2005, a praia de São Sebastião ficou própria ao mergulho todas as semanas, principalmente o trecho entre Baleia e Boracéia. O que faz dela uma das dez melhores praias do litoral. Onde o crescimento imobiliário e de população é grande, a tendência é de que a poluição também aumente. Por isso, para não cair para a "segunda divisão", algumas comunidades passaram a vigiar os crimes ambientais. Em Toque-Toque Pequeno (São Sebastião), ações da sociedade organizada começam a dar resultados.		02/01/2013
De 16 a 22/11/2012	<a href="#">Jornal Expressão Caiçara</a>		Ernane conclama população para participar de movimento contra o novo projeto dos royalties: Com a nova regra São Sebastião deve perder cerca de R\$ 80 milhões anuais	O prefeito de São Sebastião, Ernane Primazzi, (PSC), declarou (dia 8) repúdio total em relação à aprovação das novas regras para a partilha dos <i>royalties</i> entre os municípios brasileiros. São Sebastião irá perder em sua receita anual o montante que pode chegar a R\$ 80 milhões. Hoje o município recebe de royalties R\$ 8 milhões por mês. Com a nova regra a cidade deve receber nos próximos anos R\$ 2 milhões por mês. Atualmente, municípios produtores de petróleo detêm uma participação média de 26,25% nos royalties e 10% nas participações especiais. Os municípios afetados com instalações de embarque e desembarque, que é o caso de São Sebastião, têm uma participação de 8,75%. Com a proposta, esse percentual será reduzido a 3%. O prefeito de São Sebastião lembrou que os <i>royalties</i> são uma compensação financeira devida ao Estado pelas empresas	O prefeito de São Sebastião até 2012, Ernane Primazzi, (PSC).	04/01/2013

				concessionárias produtoras de petróleo e gás natural no território brasileiro e, repassados aos municípios.		
15/11/2012	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	Eduardo Geraque e Carolina Leal	Ilhabela lidera ranking de praia poluída no litoral norte	A poluição das águas de Ilhabela atingiu, em pelo menos uma semana, 11 praias da cidade, o que mostra que o problema está espalhado na orla do município. De acordo com moradores, apesar de muitas obras de saneamento básico estarem em curso na cidade, existe um outro problema, que ainda é pouco combatido pela prefeitura local: quiosques, hotéis e restaurantes com fossas sépticas muito próximos do mar. Como a metodologia da Cetesb mede principalmente os coliformes fecais na água, apenas um investimento pesado em tratamento de esgoto vai resolver o problema das praias do litoral norte, que só tende a aumentar em feriados prolongados.	Maria Fernanda Carbonelli Muniz, advogada e ambientalista da região.	02/01/2013
09/11/2012	<a href="#">Jornal A Tribuna</a>	Estadão Conteúdo	Prefeitos paulistas ameaçam ir à Justiça por royalties	Os prefeitos de quatro municípios do litoral norte paulista - Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela - ameaçam ir à Justiça, caso a presidente Dilma Roussef sancione o projeto de Lei 448/11, aprovado na última terça-feira no Congresso Nacional que reduz progressivamente a participação nos royalties dos municípios produtores ou localizados nas áreas de influência da produção de petróleo.		04/01/2013
14/10/2012	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	Araripe Castilho	São Sebastião atrai recursos com megaporto	Mudança na vocação econômica da cidade de SS (turística para portuária); Recursos irão quase quintuplicar a área do porto e duplicar sua capacidade de cargas; Investimentos públicos e privados chegarão a R\$4,9bi Previsões para número de empregos no porto em plena atividade: 450 (atuais) para 4500 (diretos e indiretos); Dois terços dessa mão-de-obra serão preenchidos trabalhadores da	Casemiro Tércio Carvalho, presidente da Companhia Docas de São Sebastião prefeito Ernane Bilotti Primazzi (PSC)	12/12/2012

				região; Fatec e Etec iniciam cursos específicos para as atividades portuárias; Especulação imobiliária criada com o novo momento da cidade: sobre até 300% os preços de terrenos e imóveis nos últimos três anos; São geradas também preocupações em Ilhabela sobre o impacto gerado pelo terminal de contêiner do projeto.		
14/10/2012	<a href="#">Folha São Paulo</a>	Araripe Castilho	De olho no turismo, São Sebastião recupera patrimônio histórico	Realização de obras de restauração do centro histórico com investimentos da prefeitura para incrementar a atividade turística, já de olho no desenvolvimento esperado nos próximos anos.	Eduardo Cimino, presidente da Associação Comercial e Empresarial de São Sebastião	12/12/2012
12/09/2012	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	Adriano Vizoni/ Folhapress	Cetesb multa Petrobras por vazamento de óleo em Maresias, em SP	A Cetesb multou em R\$ 92 mil a Petrobras Distribuidora S.A e a Cooperativa de Transportes Rodoviários do ABC devido ao vazamento de óleo diesel devido ao tombamento de um caminhão-tanque na rodovia Rio-Santos. O produto vazou do caminhão e chegou à areia e ao mar da praia de Maresias, em São Sebastião (no litoral de São Paulo). A prefeitura da cidade classificou o acidente como "o pior desastre ambiental na história" de Maresias e disse que houve graves danos à fauna dos rios e córregos da área litorânea.		02/01/2013
10/09/2012	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	Bruno Benevides	Após vazamento, Maresias fica com cheiro de diesel	Banhistas e Aristides Neto, presidente da associação de moradores local, disseram ter visto peixes mortos, embora a Cetesb (agência ambiental paulista) tenha negado prejuízo à flora e à fauna. A prefeitura reclamou que houve demora para a chegada da Petrobras ao local.	Aristides Neto, presidente da associação de moradores local.	02/01/2013
10/09/2012	<a href="#">Jornal A Tribuna</a>	Carolina Iglesias	Secretário de Meio Ambiente diz que ainda há risco de contaminação	De acordo com o Secretário de Meio ambiente, Eduardo Hipólito, pelo menos 30% da costa foi atingida pelo vazamento do material. Para ele, esse pode ter sido um dos	Secretário de Meio Ambiente de São Sebastião, Eduardo	

				<p>maiores desastres ambientais da história do Município.</p> <p>Após o acidente, o resíduo caiu em um dreno, passou por vários córregos e foi direto para o mar, sem nenhum tipo de contenção. Como o produto tem um alto poder de dispersão, seu controle é mais complexo.</p> <p>A prefeitura afirmou que a empresa petrolífera não repassou nenhum tipo de aviso com relação aos efeitos causados pela inalação e contato com o produto.</p>	Hipólito	
10/09/2012	<p><a href="#">Jornal A Tribuna</a>  Informações tiradas do jornal O Estado de São Paulo</p>	Agência Estado	Estado vai demolir 7 mil moradias irregulares na Serra do Mar	<p>O Governo do Estado vai acelerar a demolição de mais 7 mil moradias irregulares em outros 20 municípios da região litorânea. A maioria das intervenções fará parte da segunda etapa do programa de recuperação da Serra do Mar, com prioridade para Ubatuba, São Sebastião e Caraguatatuba.</p> <p>O foco são os barracos dentro do Parque Estadual da Serra do Mar ou no seu entorno, onde a pressão por moradia é ainda maior. Na beira da Rodovia Rio-Santos, os morros já estão tomados por favelas e também por casas de luxo.</p> <p>São Sebastião e Ubatuba concentram o maior número de moradias irregulares identificadas no interior do parque.</p> <p>De acordo com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), as intervenções visam preparar a região para absorver a crescente demanda por habitação popular. A preocupação tem relação direta com o pacote de grandes obras a ser executado no litoral norte a curto prazo. A lista inclui a ampliação do Porto de São Sebastião, a duplicação da Rodovia dos Tamoios e a criação de infraestrutura necessária para a exploração do pré-sal.</p> <p>Os investimentos têm o objetivo de minimizar ou mesmo evitar novas ocupações, diz o coordenador do programa, Fernando Chucre que calcula começar as remoções na região apenas em 2014.</p>	Coordenador do programa de demolição de moradias irregulares, Fernando Chucre	04/01/2013

07/09/2012	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	André Monteiro	Caminhão-tanque derrama óleo diesel na praia de Maresias, em SP	<p>Destaque para os dois lados de um mesmo problema: a prefeitura e a Petrobrás.</p> <p>A Cetesb (agência ambiental paulista) confirmou que o óleo atingiu a areia e o mar, mas disse que não foi necessário interditar a praia. Nesta sexta, a agência disse ter recebido reclamações de moradores sobre um forte odor, característico do produto. A Defesa Civil recomendou que os banhistas evitassem se banhar onde avistarem o produto. A prefeitura diz que a Petrobras Distribuidora e os responsáveis pelo caminhão demoraram "muitas horas" para tomar medidas de contenção. A empresa diz que agiu imediatamente.</p>	O prefeito Ernane Primazzi (PSC).	02/01/2013
------------	------------------------------------	----------------	---	---	-----------------------------------	------------

01/09/2012	<a href="#">Folha São Paulo</a>	Da Agência Brasil	Ampliação do porto de São Sebastião preocupa moradores do litoral norte de SP	<p>Dados sobre a ‘triplicação’ da capacidade do PSS, constituindo-se como uma alternativa para escoar mercadorias de regiões como o Vale do Paraíba;</p> <p>Investimentos de R\$2,5bi: darão suporte à extração de petróleo do Pré-sal;</p> <p>População, tanto de Ilhabela como de SS, teme que vá afetar a vocação turística dos municípios vizinhos pelo risco ao meio ambiente, grande atrativo da região;</p> <p>Os riscos se dão, principalmente, à migração que pode ser estimulada pela expansão portuária e que agrava o problema de habitações irregulares em áreas de riscos e de preservação;</p> <p>Exigência de investimentos em infraestrutura;</p> <p>O prefeito de Ilhabela também se preocupa com o impacto no turismo do município;</p> <p>Preocupação com a alça de acesso ao porto, que no trajeto proposto promoverá a remoção de 3.000 pessoas, segundo Ernane Primazzi;</p> <p>Conflito de informações, pois Casemiro Carvalho (Docas), diz que são 400 famílias que estão alocadas em áreas irregulares;</p> <p>Objetivo da Companhia de Docas: transformar São Sebastião em referência de porto verde para o Brasil e para o mundo.</p>		12/12/2012
25/08/2012	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	Da Agência Brasil	Ampliação do porto de São Sebastião preocupa o litoral norte de SP	<p><b>RAIO-X DA AMPLIAÇÃO</b></p> <p>Área atual: 400 mil m<sup>2</sup>   Ampliação: 1,2 milhão de m<sup>2</sup></p> <p>Berços atuais: 5   Ampliação: 20</p> <p>Armazéns atuais: 4   Ampliação: 6</p> <p>Tanques atuais: 0   Ampliação: 8</p> <p>Empregos gerados na obra: 2.800</p> <p>Investimento: R\$ 2,5 bilhões</p>		12/12/2012

16/08/2012	<a href="#">Jornal A Tribuna</a>	Agência Estado	Nova estrada deve aliviar tráfego no litoral norte de São Paulo	O governo do Estado de SP obteve licença do Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema) para construir o Contorno Sul de Caraguatatuba e São Sebastião da Rodovia dos Tamoios (trecho de 30,8 quilômetros que liga a Tamoios, em Caraguatatuba, à Rodovia Doutor Manoel Hipólito do Rego, a Rio-Santos, na altura do Porto de São Sebastião. A licença era a barreira que faltava para a empresa estadual Dersa dar andamento à obra. Polêmica: o impacto dos trabalhos, uma vez que o traçado passará por cima de uma extensa área virgem de Mata Atlântica no Estado. A Prefeitura de São Sebastião criticou a concessão da licença e o secretário de Meio Ambiente do município, Eduardo Hipólito Rego, afirmou que ela foi obtida com a avaliação de critérios “mais econômicos do que ambientais”.	Projeto Litoral Sustentável, do Instituto Pólis; Dersa; secretário de Meio Ambiente do município, Eduardo Hipólito Rego.	04/01/2013
16/08/2012	<a href="#">Jornal A Tribuna</a>	Agência Estado	'Será o maior desmatamento da história', diz prefeitura	A Prefeitura de São Sebastião classifica a construção do Contorno Sul como o “maior desmatamento da história” na Mata Atlântica do litoral norte e afirma que a licença emitida para a construção das pistas obedeceu a critérios “mais econômicos do que ambientais”, segundo afirma o secretário do Meio Ambiente da cidade, Eduardo Hipólito Rego. Além da questão ambiental tem a questão social: haverá a necessidade de descolamento de 5 mil pessoas. Rego diz que a Prefeitura tentou alterar o traçado da obra durante as audiências públicas obrigatórias (que fazem parte do processo de licenciamento ambiental), mas não conseguiu.	Secretário do Meio Ambiente da cidade, Eduardo Hipólito Rego.	04/01/2013
24/05/2012	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	Denise Luna	Governo do Rio veta expansão de terminal da Petrobras no Rio	O governo do Estado do Rio de Janeiro anuncia nesta quinta-feira o veto ao projeto da Transpetro, braço de transporte da Petrobras, de expandir o Terminal da Baía de Ilha Grande (Tebig). O veto frustra o projeto de logística da Petrobras. A Transpetro tenta também ampliar o Terminal São Sebastião, em São Paulo, que teria audiência pública no dia 11 de junho. Lá também há o risco de veto por motivos ambientais.		02/01/2013

19/05/2012	<a href="#">Folha de São Paulo</a>		Petrobras retoma projeto portuário no Litoral Norte de SP	A Petrobras retomou o projeto de ampliação da capacidade de atracação de petroleiros no Tebar; Esse é o segundo grande projeto para a área, que inclui também a expansão do PSS, cuja licença ambiental está sendo negociada com o Ibama.		12/12/2012
19/05/2012	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	José Ernesto Credendio	Um megaporto no paraíso	Outro grande plano para a região de SS é a construção de um complexo industrial e portuário, ao custo de R\$ 2,5 bi; Previsões: elevar a movimentação anual das atuais 660 mil toneladas para 27 milhões de toneladas por ano; Relações com a expansão do Tebar e de sua capacidade de atracação de superpetroleiros; Petrobras: a expansão vai aumentar a confiabilidade de suprimento nas refinarias e é fundamental para os novos campos de exploração do Sudeste; O plano: tornar o Brasil líder do mercado de petróleo e derivados na América Latina; O estudo de impacto apresentado pela Petrobras: relativiza os possíveis efeitos negativos na navegação no canal (porto, balsa e esportes náuticos).		12/12/2012
13/05/2012	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	Giba Bergamim Jr.	Mar avança e 'engole' 120 praias no país	Preocupação com a elevação do nível do mar na região do litoral Norte de SP, que atinge em SS a praia de Porto Grande; Construção de muros de contenção, que não diminuem o medo de que o mar engula a comunidade ali, como já ocorreu em praias de toda a costa brasileira.		12/12/2012
04/03/2012	<a href="#">Jornal A Tribuna</a>	De A Tribuna Online	Incêndio atinge navio cargueiro em São Sebastião	Um incêndio em um dos porões do navio cargueiro "Thorco Celebration" mobilizou neste domingo equipes de emergência e assustou moradores do centro de São Sebastião, no litoral norte.	Diretor de gestão portuária do Porto de São Sebastião, Alfredo Bricks	04/01/2013
01/02/2012	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	De São Paulo André	Litoral lidera ranking de homicídios em São Paulo	O litoral é a região com a maior taxa de casos de homicídios dolosos (intencionais) do Estado de São Paulo. Na lista das dez cidades mais violentas do Estado, três ficam lá.		02/01/2013

		Caramante		Caraguatatuba, no litoral norte, lidera o ranking.		
16/01/2012	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	Giba Bergamim Jr.	São Sebastião (SP) manda derrubar portaria em acesso a praia		Eduardo Hipólito Rego, secretário de Meio Ambiente de SS	12/12/2012
16 a 22/12/2012	<a href="#">Jornal Expressão Caçara</a>		Contornos, terminal de passageiros e cronograma são exigências de Ernane para o Porto	<p>O prefeito de São Sebastião, Ernane Primazzi (PSC), declarou (dia 7) durante a audiência pública do Ibama, realizada na região central do município, que não abre mão dos contornos (entre Caraguatatuba e São Sebastião), do terminal de passageiros e do cronograma, para ampliação do Porto na cidade. De acordo com o prefeito, a conta sempre fica para o município. Por isso todos os detalhes da obra, como impactos ambientais, impactos de vizinhança, além da questão do desenvolvimento do Turismo, precisam ser levados em consideração e muito bem planejados.</p> <p>Na avaliação do prefeito as audiências públicas são uma grande oportunidade para que a população se manifeste e consiga junto aos órgãos competentes as alterações que se façam necessárias nas obras.</p> <p>Durante o evento o presidente da Cia Docas, Tércio Carvalho, apresentou o projeto de ampliação dando destaque à necessidade da obra. Segundo ele, a reforma deve ser realizada porque São Sebastião já tem um Porto devido a alternativa logística existente, visto São Paulo possuir um terço do PIB brasileiro, além da região do Vale do Paraíba ser eixo da rodovia D. Pedro e cidade de Campinas. Ainda de acordo com ele, as oportunidades que marcaram o estudo, foi o apoio ao desenvolvimento do Petróleo e Gás, etanol, carga geral, geomorfologia, do canal ser abrigado, não estuarino, profundo, duplo acesso, entre outras diretrizes. “Isso justifica a gente pensar na ampliação sim. São Sebastião</p>	O prefeito de São Sebastião, Ernane Primazzi (PSC); coordenador geral de Transporte do Ibama, Eugênio Pio Costa; presidente da Companhia Docas, Casemiro Tércio Carvalho; equipe técnica CPEA, responsável pelo EIARIMA	

				<p>está no epicentro do Pré-Sal”, declarou. Tércio também explicou que a visão da ampliação é de longo prazo (25 anos), para o plano de desenvolvimento do Porto. Existindo também a preocupação do apoio ao planejamento regional, antecipação de impactos, evitando desta forma os puxadinhos.</p> <p>A maioria das etapas da ampliação só poderá ser feita com a conclusão de um contorno rodoviário de Caraguatatuba a São Sebastião e com a duplicação da Tamoios, obras que estão sendo estudadas e planejadas. Ainda conforme o projeto, com os contornos, os caminhões pesados e o tráfego de passagem não mais circularão pelo centro da cidade.</p>		
30/12/2011 a 06/01/2012	<a href="#">Jornal Expressão Caçara</a>		Prefeitura e Dersa informam sobre ampliação da Tamoios	<p>A Prefeitura de SS em parceria com a Dersa, (Desenvolvimento Rodoviário S/A), está realizando dentro do Paço Municipal, uma ação para informar a população sobre o estudo de impacto ambiental (EIA), já retificado, revisado e alterado, do empreendimento dos contornos, sul de Caraguatatuba e de SS. Em audiência pública sobre a ampliação do Porto, realizada pelo IBAMA no mês de novembro, o prefeito de São Sebastião, Ernane Primazzi, (PSC), declarou que não abre mão do anel viário entre Caraguatauba e SS. Crítica de Eduardo Hipólito do Rego sobre a data das audiências públicas, que foram agendadas para a alta temporada, época em que os problemas da cidade se intensificam, e a população se volta para suas atividades turísticas.</p>	Dersa, (Desenvolvimento Rodoviário S/A); Eduardo Hipólito do Rego, secretário do Meio Ambiente; o prefeito de São Sebastião, Ernane Primazzi, (PSC).	
25/11/2011	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	Mariana Schreiber	Vazamento de óleo não interfere na discussão dos royalties, diz Gabrielli	<p>O presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli, afirmou que o vazamento de petróleo no campo operado pela Chevron, no litoral norte do Rio de Janeiro, não interfere na discussão da nova repartição dos <i>royalties</i> entre Estados, municípios e União. Segundo ele, a finalidade do <i>royalty</i> não é compensar</p>	José Sérgio Gabrielli, presidente da Petrobras.	02/01/2013

				danos causados por acidentes, mas financiar outras atividades econômicas que substituam a exploração do petróleo quando as reservas do produto acabarem. De acordo com ele, a posição da Petrobras referente a essa discussão é neutra. Alekmin voltou a defender que os Estados e municípios produtores continuem recebendo uma fatia maior dos <i>royalties</i> para financiar a infraestrutura necessária às atividades de exploração de petróleo. Ele enumera: "Nós vamos ter que fazer uma nova autoestrada para Caraguatatuba e Tamoios para atender à unidade de tratamento de gás, uma nova autoestrada para São Sebastião para atender os terminais da Petrobras e o porto, um túnel ligando Santos ao Guarujá porque não tem como passar a balsa devido à quantidade de navios".		
08/10/2011	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	Evandro Spinelli	SP faz lista de obras para atrair parceria privada	Governo quer parcerias público-privadas para megaprojetos, tal como o porto de São Sebastião, a duplicação da rodovia dos Tamoios, os trechos norte e sul do Ferroanel, o túnel (ou ponte) Santos-Guarujá, dentre outros.		12/12/2012
13/09/2011	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	José Benedito Da Silva	Alekmin quer ajuda de Dilma para duplicar Tamoios	O governo de SP pediu à União que assumira duas obras viárias estimadas em R\$ 1,5 bilhão no litoral norte para viabilizar a duplicação integral da rodovia dos Tamoios; A duplicação dos Tamoios é estratégica para SP por desafogar o tráfego de turistas e, principalmente, viabilizar a ampliação do PSS, que, por sua vez é estratégico para a Petrobras devido às suas bases de gás e petróleo na região e pelo esperado incremento em razão do pré-sal.		12/12/2012

19/08/2011 a 01/09/2011	<a href="#">Jornal Expressão Caiçara</a>		Prefeito Ernane concede entrevista à TV Costa Norte, de Bertioga Entre os assuntos abordados: investimentos na cidade, Pré-Sal e ampliação do Porto	Posicionamento breve do Prefeito de SS sobre a ampliação do Porto, os investimentos na área Norte e na área Sul do município.		04/01/2013
07/07/2011	<a href="#">Jornal A Tribuna</a>	De A Tribuna Online	Docas de São Sebastião abre inscrições para Agente de Segurança Portuária	Oportunidades de emprego na Companhia de Docas de São Sebastião		04/01/2013
04/06/2011	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	Jean-Philip Struck	Obra de duplicação da rodovia Tamoios vai ter início em janeiro	O governador Geraldo Alckmin (PSDB) anunciou na sexta-feira (3) que as obras de duplicação da rodovia dos Tamoios, mais importante ligação entre o Vale do Paraíba e o litoral paulista, serão iniciadas em janeiro. A obra será tocada por meio de uma PPP (parceria público-privada), mas o governo diz que também tenta buscar recursos federais para pagar a duplicação, que custará R\$ 4,3 bilhões. Isso porque a União também tem interesse nessa obra, pois o PSS está ao final desta rodovia.	Saulo de Castro, secretário de Transporte e Logística.	02/01/2013
02/05/2011	<a href="#">Jornal A Tribuna</a> <a href="#">Pesquisa IPAT</a>	Pesquisa IPAT Rafael Motta	Levantamento aponta que região não tem mão de obra qualificada para o futuro	Entrevistas feitas pelo Instituto de Pesquisas A Tribuna (IPAT) apontam para a falta de mão de obra qualificada na Baixada Santista e no litoral paulista como um todo. A maioria dos entrevistados (58,3%) acreditam que petróleo e gás é uma das áreas onde mais surgirão empregos, na região, nos próximos anos, mas eles não se sentem preparados para exercer uma função em uma grande empresa do ramo, como a Petrobras. "É um recado claro. A população não se sente preparada e se	Coordenador do IPAT, Alcindo Gonçalves; Claudio Salvadori Dedecca, professor titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de	04/01/2013

				<p>ressente da falta de cursos de qualificação. Esse é um grande obstáculo ao preenchimento de empregos, por exemplo, na Petrobras", constata o coordenador do IPAT, Alcindo Gonçalves. Outro obstáculo é ajustar os ponteiros entre demanda e oferta de mão de obra qualificada.</p> <p>Em Macaé, a partir da década de 1970, os bons empregos atraíram gente do Exterior: cerca de 10% da população é de estrangeiros. Porém, trabalhadores com pouca ou nenhuma qualificação que acorreram à cidade e ficaram sem emprego se instalaram em favelas, cujo crescimento prossegue. Dedecca salienta que "o pré-sal vai bater em Santos" por questões geográficas: no Litoral Norte, há "restrição enorme" à ampliação do Porto de São Sebastião (gerenciado pelo Governo Estadual) devido à necessidade de "investimento razoável em rodovia e ferrovia".</p> <p>Uma das maneiras possíveis de lidar com isso citadas na reportagem foi a ampliação das Faculdades de Tecnologia (Fatecs) e Escolas Técnicas Estaduais (Etecs), e estender o programa Via Rápida para o Emprego.</p>	<p>Campinas (Unicamp); secretário de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, Paulo Alexandre Barbosa.</p>	
06/07/2010	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	Luiza Bandeira	<p>Mercadante repete promessa do PSDB e diz que irá duplicar rodovia Tamoios</p>	<p>O candidato do PT ao governo de São Paulo, Aloizio Mercadante, prometeu em seu primeiro dia de campanha duplicar a rodovia Tamoios (SP-99), promessa já feita por governos tucanos.</p> <p>"Essa é uma obra estruturante, inadiável e indispensável para facilitar o acesso ao litoral norte, que está tendo um impacto muito grande em termos de crescimento econômico. O gás em Caraguatatuba [base de processamento da Petrobras], o porto de São Sebastião, vão ser estratégicos em termos de desenvolvimento dessa riqueza que é o pré-sal e nós temos que preparar a infraestrutura para esse impacto."</p>		02/01/2013
23/03/2010	<a href="#">Jornal A Tribuna</a>	De A Tribuna	<p>Nova rodovia facilitará acesso ao porto</p>	<p>A falta de acessos ao PSS pode ser resolvida com a construção de uma autoestrada fora do perímetro urbano. É o que pensa o</p>	<p>Presidente da Companhia Docas de</p>	04/01/2013

		Online		<p>presidente da Companhia Docas de São Sebastião, Frederico Bussinger.</p> <p>O secretário estadual de Meio Ambiente, Xico Graziano, defendeu a ampliação do Porto de Santos ao invés da construção de mais terminais no complexo do Litoral Norte, devido á falta de acessos rodoviários nessa região. Para solucionar o problema, Bussinger apontou o projeto de construção dos contornos de Caraguatatuba e São Sebastião.</p>	São Sebastião, Frederico Bussinger; secretário estadual de Meio Ambiente, Xico Graziano.	
16/10/2009	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	De São Paulo	Governo entrega hoje nova ligação entre as rodovias Dutra e a Carvalho Pinto	As obras entre as rodovias Dutra e Carvalho Pinto farão parte do corredor de exportação projetado pelo governo para escoar mercadorias entre as regiões do Vale do Paraíba e de Campinas e o porto de São Sebastião, que será ampliado. A Secretaria dos Transportes, porém, ainda não definiu o projeto de duplicação da Tamoios, rodovia que deve ser incluída no próximo pacote de concessões viárias. Com a concessão, ela será duplicada.		02/01/2013
25/09/2009	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	Da Folha Online	Ibama devolve estudo da ampliação do porto de São Sebastião com 19 exigências	<p>O Ibama decidiu devolver o estudo sobre os impactos ambientais da ampliação do PSS. O EIA-Rima foi apresentado ao órgão pela Companhia Docas de São Sebastião. De acordo com o jornal, as obras de ampliação devem deixar Ilhabela com a vista para um paredão de navios e contêineres. Desde o anúncio da ampliação, ONGs, entidades e políticos da cidade se mobilizaram para tentar ao menos reduzir os impactos na cidade. Um ofício assinado pelo coordenador de licenciamento de transportes do Ibama, Eugenio Pio Costa, condiciona a aceitação a 19 exigências.</p> <p>Entre as exigências está a elaboração, por parte do governo, de um Plano Diretor de Desenvolvimento de Transportes e um levantamento de quantos empregos devem ser gerados no empreendimento.</p>	Eugenio Pio Costa, coordenador de licenciamento de transportes do Ibama; Georges Grego, presidente do Instituto Ilhabela Sustentável	02/01/2013
25/08/2009	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	Da Folha	Projeto prevê a rodovia	A duplicação da Tamoios faz parte de um projeto maior, que		02/01/2013

	<a href="#">Paulo</a>	Online	dos Tamoios mais longa e rápida	<p>inclui a ampliação da capacidade do porto de São Sebastião e a construção de um anel viário ligando a região do cais a Caraguatatuba.</p> <p>Segundo o governo, a duplicação da Tamoios e a construção do anel viário são prioritários, pois a ampliação do porto, obra prevista para 2010, com dinheiro privado, provocará "inevitável aumento do fluxo de caminhões" na rodovia.</p>		
23/08/2009	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	José Ernesto Credendio; Fábio Amato	Governo de SP quer ampliar capacidade do porto de São Sebastião	<p>Destaque para o possível problema da vista de Ilhabela para um paredão formado por navios gigantescos e pilhas de contêineres;</p> <p>Manifestação de ONGs, entidades e políticos da ilha: adesivos e abaixo-assinados (luta contra a verticalização da região);</p> <p>Destques para os impactos de lançamentos de efluentes, vazamento de óleo, riscam de pequenos acidentes e aumento da população, e que isso afete a atividade turística, juntamente com a possível restrição de passagem de barcos de passeio justamente na capital nacional da vela, como Ilhabela é conhecida;</p> <p>O então presidente da Cia de Docas de SS, Frederico Bussinger, vê uma "falsa questão" tanto no terminal de contêineres quanto no aumento de navios parados no canal.</p>	Georges Grego, presidente do Instituto Ilhabela Sustentável; Frederico Bussinger, presidente da Companhia Docas de São Sebastião	12/12/2012
12/02/2007	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	Da Folha Online	Porto de São Sebastião retoma exportação de veículos	<p>O porto de São Sebastião (SP) retoma nesta segunda-feira os embarques de veículos para fora do país.</p> <p>A Dersa informou que investiu R\$ 12,5 milhões na ampliação e modernização do porto nos últimos três anos.</p> <p>A Dersa informou que o porto passa por um processo de adequação às normas do ISPS-Code (Código Internacional de Segurança de Navios e Instalações Portuárias) que envolve desde o treinamento de pessoal até a conscientização de usuários, além de aquisição e instalação de equipamentos de segurança.</p>	Dersa	02/01/2013

01/01/2007	<a href="#">Folha de São Paulo</a>	José Ernesto Credendio	Dinheiro privado deve bancar governo Serra	<p>O governador eleito de São Paulo, José Serra (PSDB), vai depender de recursos privados para levar à frente os principais investimentos em infra-estrutura do Estado.</p> <p>Para os projetos mais adiantados, são previstos cerca de R\$ 11 bilhões em dinheiro privado, sendo que a maior parte é dirigida ao setor de transportes --construção do Rodoanel, recuperação das marginais Pinheiros e Tietê, duplicação da rodovia dos Tamoios (SP-99) e extensão da rodovia Carvalho Pinto (SP-70).</p> <p>O pacote inclui também o anel viário e o porto de São Sebastião, no litoral norte de São Paulo, que fazem parte do corredor de exportação.</p>		02/01/2013
------------	------------------------------------	------------------------	--	---	--	------------

## Anexo II

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, \_\_\_\_\_ RG \_\_\_\_\_, dou meu consentimento livre e esclarecido para participar como voluntário(a) do projeto de pesquisa: **“O Papel da Ciência nas Transformações Sociais e Ambientais Geradas pela Instalação de Megaempreendimentos no Litoral Norte Paulista – o caso da ampliação do Porto de São Sebastião”**, sob responsabilidade da mestrandia em Sociologia Marcela da Silveira Feital (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas-IFCH/UNICAMP) sob supervisão da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Lucia da Costa Ferreira (pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais-NEPAM/UNICAMP), sendo que uma cópia do projeto encontra-se à disposição. Fui esclarecido (a) pela pesquisadora responsável e tenho ciência de que:

- Os *objetivos* são identificar e compreender as transformações sociais geradas pelo processo de urbanização e desenvolvimento no litoral norte paulista geradas pelas instalações de megaempreendimentos na região. De modo específico, será analisado o papel da ciência e dos conhecimentos científicos sobre questões ambientais nos conflitos que emergem do processo decisório da ampliação do Porto de São Sebastião, a partir das teorias de arena social e de mobilização de recursos, observando as transformações nas dinâmicas sociais frente a esse processo de urbanização.
- Esta pesquisa *justifica-se* pela necessidade de um estudo aprofundado sobre a participação pública em conflitos e na arena social que envolvem diferentes atores sociais discutindo a questão ambiental e os impactos relacionados a grandes empreendimentos em uma região bastante peculiar, como o litoral norte de São Paulo.
- Os procedimentos da pesquisa que eu participarei será uma entrevista semi-estruturada. Tenho ciência e autorizo a gravação em áudio desse encontro.
- Não estão previstos riscos nem desconfortos pela minha participação nesta pesquisa, porém caso ocorram, poderei interromper minha participação a qualquer momento por minha solicitação ou da pesquisadora responsável.
- Tenho a liberdade de interromper a minha participação neste estudo a qualquer momento, sem prejuízo de qualquer espécie para mim.
- A pesquisadora responsável garante o sigilo da minha identidade se for de minha vontade, como também dos dados confidenciais obtidos no encontro que, de algum modo, possam provocar

constrangimentos ou prejuízos a mim ou a essa pessoa, garantindo que esses dados (informações/depoimentos) serão utilizados exclusivamente para fins didáticos e/ou científicos.

- Posso solicitar quaisquer esclarecimentos sobre a pesquisa a qualquer momento.

**Nome:**

**Data de nascimento:**

**Município onde nasceu:**

**Município onde reside atualmente:**

**Status Civil:**

**Escolaridade:**

**Profissão:**

**Faixa de renda:**

Data:

Assinatura: \_\_\_\_\_

**Contatos:**

Pesquisadora: Marcela da Silveira Feital. Av. Atílio Martini, 800, Barão Geraldo, Campinas – SP.

e-mail: [mafeital@hotmail.com](mailto:mafeital@hotmail.com)

telefone: (11) 963430120 e (11) 963843045

