

ANDREZA MARTINS

ENTRE TERRA E MAR

INTERFACES NO PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO
TERRITORIAL NA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA
BALEIA FRANCA

Dissertação apresentada como
requisito parcial à obtenção do
título de Mestre junto ao Programa
de Pós-Graduação em Geografia
do Centro de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Federal
de Santa Catarina

Orientador: Prof^a. Dr^a. Leila Christina Dias

FLORIANÓPOLIS
2012

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Martins, Andreza
Entre terra e mar [dissertação] : Interfaces no processo
de transformação territorial na Área de Proteção Ambiental
da Baleia Franca / Andreza Martins ; orientador, Leila
Christina Dias - Florianópolis, SC, 2012.
269 p. ; 21cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa
de Pós-Graduação em Geografia.

Inclui referências

1. Geografia. 2. Unidades de Conservação. 3. Território.
4. Conflito e Cooperação. 5. Estado e Sociedade Civil. I.
Dias, Leila Christina. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

Para *Kito*,
amor, companheiro de vida, hoje e sempre!

AGRADECIMENTOS

Muitos sentimentos e pessoas acompanham a finalização deste trabalho. Neste mundo, nada é produzido por um só “ator”, os resultados (concretos e simbólicos) dos processos sociais, a exemplo desta dissertação, nada mais são do que a agência de uma multiplicidade de pessoas e objetos que se entrelaçam e se conectam, direta e indiretamente, ao longo do tempo e no espaço para dar forma e conteúdo a novos processos e redes. Tantos foram os atores humanos e não humanos enredados nesta pesquisa, que eu não poderia, em poucas linhas, citá-los todos. Limitar-me-ei a agradecer, de forma genérica, os amigos e familiares mais distantes que, de alguma forma, participaram de minha trajetória de vida dando forma e conteúdo à minha pessoa. Sem eles estas análises seriam outras!!

Sou grata ainda às diversas pessoas que fizeram possível a pesquisa na APA da Baleia Franca. Em primeiro lugar gostaria de expressar minha gratulação aos servidores do antigo Núcleo de Educação Ambiental do IBAMA-SC, Laci e Heitor e ao Prof. Paulo Freire Vieira do Núcleo de Desenvolvimento e Meio Ambiente da UFSC. As experiências de vida e de trabalho com eles compartilhadas antes do início da pesquisa me ensinaram a olhar para a natureza e populações “tradicionais” do litoral centro-sul do estado de Santa Catarina de uma forma menos romântica e mais politizada.

Aos servidores da equipe da APA BF não tenho nem palavras para agradecer da maneira como gostaria. Sem sombra de dúvidas, eles foram o pilar de sustentação desta dissertação. Não me refiro somente à disponibilidade e paciência para cooperar com a pesquisa. Em primeiro lugar pretendo que saibam como foram importantes para definir o tipo de pesquisadora que me tornei assim como o tipo de pesquisa que me interessa hoje. Sou especialmente grata à Dete, a quem admiro profundamente. Com ela aprendi o valor do trabalho, da família e da terra. Em sua conduta, caráter, simplicidade e doçura me espelho até hoje e creio que sempre. À Enise, mulher forte com aparência frágil, agradeço pela inspiração no modo de equilibrar o “eu” e o “outro”, o trabalho e a casa, o indivíduo e a coletividade. Sou também duplamente grata à Simão, primeiro pelo carinho com que me recebeu em sua vida antes mesmo deste trabalho. Sua alegria e inteligência me são fonte de inspiração. Segundo pelas informações preciosas aportadas durante as entrevistas, relacionadas ao universo da pesca e da gestão dos recursos

pesqueiros e terceiro pela leitura criteriosa e crítica do texto final da dissertação. Muito obrigada!

Sou grata, a José Truda Palazzo Jr. pelo carinho e atenção a mim dedicados durante as entrevistas, assim como pelos préstimos, indignados e bem humorados comentários sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e o sistema político-institucional à ele associado. Sua sinceridade e indignação com o *status quo*, que assume a participação como pressuposto incontestado no acréscimo de benefícios para a proteção da natureza no Brasil, me fizeram perceber que também na seara ambiental a participação tem seus limites.

Agradeço a Leila Christina Dias, orientadora perspicaz, atenta e cuidadosa. Seu entusiasmo, incentivo e confiança sempre me estimularam a fazer análises mais consistentes e críticas, o que foi decisivo para o amadurecimento deste trabalho.

Aos professores Elson Manoel Pereira e Júlia Silvia Guivant agradeço aos comentários, sugestões de referenciais teóricos e questionamentos, que me fizeram buscar novas perspectivas e ajustar o “prumo” das pesquisas de campo.

Agradeço ainda a Tiago Cargnin Gonçalves pela presteza e habilidade na confecção dos mapas. À Gissu, pelas discussões teóricas e contribuições aos ajustes de termos técnicos. À Janice Zanco sou grata pela leitura e sugestões ao projeto de qualificação. À minha querida irmã, Bianca Martins, agradeço pela escuta atenta e paciente em dias de insegurança e desânimo e pela colaboração na confecção da lista de siglas.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), agradeço a concessão da bolsa de pesquisa que me permitiu cursar os dois anos de mestrado com mais tranquilidade e dedicação.

Um agradecimento carinhoso aos amigos/irmãos queridos e companheiros de discussões acaloradas, lazer, aventuras, noitadas, ilusões e desilusões: Gissu, Janice, Lídia, Phelipe e Volmir. Aqueles que são os dedos da mão direita, a mão mais importante para um destro, como eu!

Em Criciúma, terra de idílio e bem querer, sou especialmente grata a meus pais, Cleusa Silveira Martins e João Lúcio Martins, pelo apoio e incentivo durante todos esses anos e, sobretudo, pelo amor e dedicação incondicional, que tanto me fortalece e me inspira. Amo vocês! À minha outra irmã, Camila Martins Duarte, e seu marido, Rafael Duarte, agradeço pelo empréstimo do apartamento que me permitiu “desligar do mundo” para escrever parte da dissertação. A

todos esses, à Bianca Martins e meus sogros, Irene Amadori Cazella e Archimar Cazella, também sou grata por cuidarem de Cecília durante muitos períodos destes dois anos em que estive envolvida com o mestrado.

À minha pequena filha, Cecília Martins Cazella, sou grata simplesmente por sua doce existência. Seu carinho e paciência me deixaram livre para prosseguir, de forma tranquila e relativamente despreocupada com as muitas manhãs e tardes de escrita sem tempo para brincadeiras e passeios. Agora tenho a resposta ansiosamente esperada para sua pergunta recorrente: “mamãe acabou o trabalho?” Sim minha pequena, já podemos voltar à nossas aventuras matinais.

Ao meu marido, Ademir Antonio Cazella, dedico este estudo. Não somente pela paciência e apoio “logístico” e afetivo nas horas em que estive relativamente distante da casa, dos cuidados com nossa filha e com nossa relação, mas acima de tudo, pelo estímulo intelectual, claramente expresso pelo conjunto das leituras cuidadosas e atentas e das observações criteriosamente tecidas. Seu apoio, amparo e incentivo me deixou intelectualmente mais segura e confiante. Sem você eu não teria escrito esta dissertação, cujas imperfeições são muitas, mas por certo haveriam de ser mais numerosas. Obrigada de coração!

RESUMO

O resguardo de determinadas áreas dotadas de importantes estoques de diversidade biológica tem se mostrado um dos principais instrumentos para conservar a natureza desde o final do século XIX. Atualmente, 14,65% do território brasileiro pertence às Unidades de Conservação (UCs). Se as metas assumidas pelo país durante a 15ª Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP 15) forem cumpridas, em 2020 aproximadamente 21% do território estará sob regime especial de gestão ambiental. Em anos recentes a tendência de aumento demográfico tem potencializado a pressão pelo uso do espaço nessas áreas. A incipiência de análises teóricas acerca da realidade empírica das populações humanas em áreas protegidas faz com que as informações sobre a eficiência e impactos da política nacional de criação de UCs no combate à degradação ambiental associada à melhoria das condições de vida das populações, sejam escassas. Esta dissertação tem como tema o estudo das relações entre populações humanas e UCs de uso sustentável com o propósito de compreender em que medida a criação desses espaços influencia na mudança territorial orientada para a organização de sistemas societários ambiental, social e economicamente mais equitativos. Parte-se do pressuposto que a constituição de uma UC em áreas povoadas promove alterações territoriais significativas. O trabalho se propõe a explorar, a partir de pesquisa empírica junto a Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca (APA BF), litoral centro-sul do estado de Santa Catarina, as principais interfaces sociais e conflitos ambientais relacionadas ao uso do espaço da UC e por meio delas investigar as possibilidades e os limites da política nacional de criação de UCs no combate à degradação ambiental associada ao bem estar das populações humanas. A hipótese é que a criação da APA BF gerou uma mudança progressiva no padrão de organização territorial do litoral centro-sul de Santa Catarina com a instalação de práticas socioculturais e projetos espaciais direcionados para conciliar conservação ambiental, bem estar social e crescimento econômico. A metodologia é composta por três procedimentos qualitativos (análise documental, entrevistas e observação participante) que se interconectam e se complementam. No *plano político*, as informações extraídas do trabalho de campo sugerem que os servidores públicos da APA BF cumprem um papel central na mediação dos diferentes projetos e interesses expressos no território. Por estarem em posição intermediária entre as escalas administrativas federais de planejamento e gestão pública e o dia a dia das populações

locais, esses servidores representam o principal “fio condutor” entre os mundos de vida manejados a partir dos centros administrativos em Brasília e aqueles presentes no cotidiano dos espaços localizados. Quanto à *dimensão socioambiental* dois aspectos emergem como relevantes. Primeiro, as mudanças sociais geradas a partir de situações conflituosas não produzem necessariamente a transformação territorial. Ou seja, mudança social e mudança territorial são dois processos diferentes e, portanto, a mudança social pode não gerar diferenciação territorial. Segundo, a análise dos conflitos ambientais enquanto categoria explicativa da mudança social deve, necessariamente, estar associada e complementada com a análise das relações cooperativas. Por fim, a *dimensão espacial* sugere que diversos tipos, graus e condições de interação entre Estado e sociedade civil, e não só as relações de conflito e cooperação, atuam na efetivação da transformação territorial.

Palavras-chave: Unidades de Conservação. Território. Conflito. Cooperação. Estado. Sociedade Civil.

ABSTRACT

The protection of specific areas with great biological variety has always been one of the main tools to preserve nature since the end of the twentieth century. Today, 14,65% of the Brazilian territory is under Protected Areas (PA). If Brazil fulfills its commitments taken during the 15th United Nations Conference on Climate Change (COP 15), 21% of the territory should be under special protection regime in 2020. However, the demographic increase of the past years has increased the pressure on the use of these protected areas. Nowadays, there is very poor theoretical analysis on the empirical reality of the human populations living in those protected areas. We thus do not have sufficient information on the efficiency and impact of the national policy regarding protected areas creation as an strategy to prevent environmental degradation associated with the improvement of the local populations life conditions. This research aims at evaluating the main social interfaces and environmental conflicts related to the Right Whale Environmental Protection Area (RW EPA) use, and through them analyse the strengthness and constrains of the national policy regarding protected areas creation as a tool to prevent environmental degradation associated with the welfare of the local populations. The research hypothesis is that the creation of the RW EPA has brought a progressive change on the territorial organization of the central-south Santa Catarina State coast. Such changes are a response from the establishment of new sociocultural practices and projects aiming at harmonize environmental conservation, social welfare and economic growth. The methodology of this study used three qualitative procedures (secondary data analysis, interviews and participant observation), which are interconnected and complementary. On a political level, the field study showed that the RW EPA representative authorities played a central role in the mediation between the different interests and projects within this territory. As they are in an intermediary position between the federal authorities involved in the planning and management of the area and the local population, these actors are the main link between the world interpreted by the administrative centers in Brasília and the daily life of the located spaces. Regarding the social and environmental dimension, two aspects are considered relevant. First, it was observed that the social changes emerging from controversial situations did not automatically generated territorial transformations. This means that social changes and territorial transformations are two different processes

and, therefore, the social change may not lead to territorial transformation. Secondly, the analysis of environmental conflicts as an element for understanding social change needs necessarily to be associated and complemented by an analysis of the relationships of cooperation. At last, the *spatial dimension* suggests that various types, degrees and conditions of interaction between the State and the civil society; and not just relationship of conflict and cooperation, play a role in the effectiveness of territorial transformation.

Keywords: Protected Areas. Territory; Conflict. Cooperation. State. Civil Society.

LISTA DE SIGLAS

AGAPAN - Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural
APA - Área de Proteção Ambiental
APA BF - Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca
APP - Área de Preservação Permanente
ARIE - Área de Relevante Interesse Econômico
ASPECI - Associação de Pescadores da Comunidade de Ibiraquera
CEPSUL - Centro de Pesquisa e Extensão Pesqueira do Litoral Sudeste e Sul
CIA Docas - Companhia Docas de Imbituba S/A
CIB - Comissão Internacional Baleeira
CMA - Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Mamíferos Aquáticos
COP 15 - 15ª Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas
CONAPABF - Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca
CSN - Companhia Siderúrgica Nacional
CT - Câmara técnica
ESEC - Estação Ecológica
FATMA - Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina
FLONA - Floresta Nacional
FUNATURA - Fundação Pró-Natureza
GT - Grupo de Trabalho
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBF - Instituto Baleia Franca
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICC - Indústria Carboquímica Catarinense
ICISA - Indústria Cerâmica de Imbituba
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade
IEB - Instituto de Ecoturismo Brasileiro
IEP - Imbituba Empreendimento e Participações
IWC - Coalizão Internacional da Vida Silvestre
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MPA - Ministério da Aquicultura e Pesca
MPF - Ministério Público Federal
NEA - Núcleo de Educação Ambiental
NMD - Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento

ONG - Organização Não Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PARNA - Parque Nacional
PBF - Projeto Baleia Franca
PCN - Plano do Carvão Nacional
POA - Perspectiva Orientada ao Ator
Programa REVIZEE - Programa de Avaliação do Potencial Sustentável dos Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva Brasileira
RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RESEX - Reserva Extrativista
REBIO - Reserva Biológica
RFFSA - Rede Ferroviária Federal AS
RGP - Registro Geral da Atividade Pesqueira
RI - Reservas Indígenas
RL - Reserva Legal
RPPN - Reserva Particular do Patrimônio Natural
SEP/PR - Secretaria Especial de Portos da Presidência da República
SEMA - Secretaria Nacional de Meio Ambiente
SINDIPI - Sindicato dos Armadores e das Indústrias da Pesca de Itajaí e Região
SINTRAPESCA - Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas de Pesca de Santa Catarina
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SUDEPE - Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA - Superintendência do Desenvolvimento da Borracha
TAR - Teoria do Ator Rede
TECON – Terminal de Contêineres
TEU - *Twenty-feet Equivalent Unit*
UC - Unidade de Conservação
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
ULC - *Ultra Large Containership*
UPI - UC de Proteção Integral
UUS - UC de Uso Sustentável

LISTA DE MAPAS

MAPA 1: Localização Área de Estudo _____	36
MAPA 2: Localização APA da Baleia Franca _____	109
MAPA 3: Localização Porto Imbituba _____	208

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Listagem dos atores sociais entrevistados na pesquisa organizados por bloco temático _____	53
QUADRO 2: As Baleia Francas Austrais: características biológicas e comportamentais _____	112
QUADRO 3: Áreas prioritárias para conservação localizadas total ou parcialmente dentro dos limites da APA da Baleia Franca, Santa Catarina, classificadas pelo MMA de acordo com seu grau de importância biológica _____	117

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	33
INTRODUÇÃO	39
Técnicas e abordagens de campo.....	50
Objetivos e estrutura da dissertação.....	56
CAPÍTULO 1 - TERRITÓRIO, CONFLITOS, ATORES E INTERFACES: O CAMPO AMBIENTAL EM PERSPECTIVA	59
1.1 Desafios teórico-metodológicos do pesquisador e da pesquisa: revisitando a natureza e o social.....	59
1.1.1 Subvertendo as dicotomias: uma abordagem simétrica da relação natureza/cultura	61
1.1.2 Redes, atores e conflitos: de uma perspectiva centrada no ator ao enfoque das interfaces	70
1.1.3 A interface como locus do conflito, da heterogeneidade e da negociação.	76
1.1.4 Redes, territórios e territorialidades: uma leitura das condições espaciais de transformação social em espaços naturais protegidos	82
1.2 A problemática ambiental no Brasil e a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: conexões entre espaço/tempo, teoria/empíria.....	91
1.2.1 Trajetória histórica de organização do campo ambiental no Brasil: correntes teóricas e desdobramentos políticos	93
1.2.2 Atores, estratégias, limites e desafios de consolidação da política nacional de gestão de unidades de conservação: o processo de criação do SNUC	98
CAPÍTULO 2 – DO ESPAÇO QUE FOI AO QUE É: REVISITANDO O LITORAL CENTRO-SUL DE SANTA CATARINA SOB O PRISMA AMBIENTAL	105
2.1 Que espaço é esse? Características socioambientais necessárias para contar a história.....	105
A APA BF “in natura”	107
Do Século XVII à primeira metade XIX: o ciclo das baleias e a odisséia açoriana no Brasil-Colônia meridional	120

Da segunda metade do século XIX a meados do século XX: os açorianos ganham “companhia”	127
Segunda metade século XX: à descoberta do balneário	134
2.2 Trajetória histórica de Criação da APA BF: organização social, mobilização política e desdobramentos territoriais.....	141
CAPÍTULO 3 – ESTADO, POPULAÇÕES E ATORES NÃO HUMANOS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE TERRITÓRIOS AMBIENTAIS	155
3.1 Conflito e cooperação: um binômio eficiente?.....	156
3.1.1 Pesca, pescadores e peixes: interfaces entre desenvolvimento pesqueiro e conservação ambiental	160
3.1.2 O “caleidoscópio” e a “máquina geradora de esperanças”	177
3.2 Um porto, muitos problemas: interfaces entre desenvolvimento portuário e conservação ambiental.....	204
3.2.1 O projeto de ampliação e modernização do Porto de Imbituba	206
3.2.2 Baleias à vista!!	214
3.2.3 Atores e interfaces da disputa entre APA BF e Porto de Imbituba	216
INTERFACES DA MUDANÇA TERRITORIAL NA APA BF:	
ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS	231
REFERÊNCIAS	241
ANEXO - Roteiro de entrevistas semi-estruturadas por bloco temático	

APRESENTAÇÃO

O presente estudo resulta das experiências profissionais e observações empíricas adquiridas por cerca de 10 anos de contato com o ambiente e populações do litoral centro-sul de Santa Catarina. Desde minha formação no curso de Ciências Biológicas da Universidade Federal de Santa Catarina, em 2001, venho trabalhando nessa região. Contudo, as diferentes experiências adquiridas, durante essa trajetória profissional, não me conduziram ao aprofundamento de uma ou outra especificidade das ciências biológicas. Ao contrário, elas me permitiram entrar em contato com distintos campos de trabalho e áreas do conhecimento, em especial as ciências humanas.

Não me considero, portanto, uma bióloga no sentido estrito do termo. Não sou especialista em botânica e tampouco compreendo em profundidade a biologia ou etologia dos animais e demais organismos que habitam nosso planeta, o que me tornaria uma boa zoóloga. Também não domino as técnicas e procedimentos de estudo que fazem com que pesquisadores de ecossistemas e ambientes naturais específicos sejam considerados excelentes ecólogos. Sobre genética, biofísica, bioquímica e microbiologia meus conhecimentos são ainda mais modestos. Ainda assim, considero que minha rápida formação nessas subáreas do conhecimento biológico, forjaram as bases para o tipo de pesquisa que me interessa hoje.

Em 2001, quando comecei a trabalhar junto ao Instituto Baleia Franca (IBF) como responsável pelas pesquisas sobre a população local de baleias-francas do litoral centro-sul do Estado de Santa Catarina, trouxe comigo na bagagem apenas as experiências de alguns estágios em projetos de pesquisa com mamíferos aquáticos¹ e de trabalhos como bolsista de iniciação científica junto ao Laboratório de Mamíferos Aquáticos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), onde

¹ Em 1999, tranquei minha faculdade por seis meses e realizei dois estágios de pesquisa: o primeiro no litoral de Pernambuco e Rio Grande do Norte, junto ao Projeto Peixe-Boi coordenado pelo IBAMA/MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, e o segundo em Fernando de Noronha no Projeto Golfinho Rotador.

organizei minha monografia de conclusão de curso. Os conhecimentos adquiridos durante a faculdade somados a esta vivência prática, adicionaram dois importantes elementos que iriam influenciar e, de certa forma, conduzir minha trajetória profissional e acadêmica. O primeiro deles foi perceber que empreender um caminho profissional voltado para o estudo de animais ou plantas não satisfaria as expectativas frente às questões que me interessavam no mundo. Para isso, era preciso aprofundar os conhecimentos sobre a cultura e o social. Segundo, apesar das baleias e seus hábitos já não despertarem mais tanto interesse, sua zona de ocorrência, marcada por belíssimas praias, baías e enseadas povoadas por dezenas de populações de pescadores artesanais, algumas comunidades quilombolas e milhares de moradores fixos e temporários, mostrou-se bastante atrativa. Assim, passei a segunda fase de minha trajetória acadêmica.

Entre 2005 e 2009 voltei a trabalhar na região, agora como coordenadora técnica de ações da Fundação Gaia² em Santa Catarina. A instituição tem sede em Garopaba e minhas principais funções estavam ligadas à coordenação de ações e projetos de educação ambiental e mobilização social nos nove municípios de abrangência da Área de Proteção Ambiental (APA) da Baleia Franca. Ou seja, todo o litoral centro-sul do Estado, desde o sul de Florianópolis até o município de Içara (Mapa 1). Foi nesse período que entrei em contato com o trabalho do Núcleo de Educação Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) de Santa Catarina, com a equipe gestora dessa Unidade de Conservação (UC) e com as pesquisas do Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento (NMD) da UFSC. Essas entidades desenvolviam um trabalho conjunto cujo objetivo, além de sensibilizar as populações locais para as consequências da existência de uma APA na região, era criar um Conselho Gestor para a UC. Esse Conselho deveria ser composto por

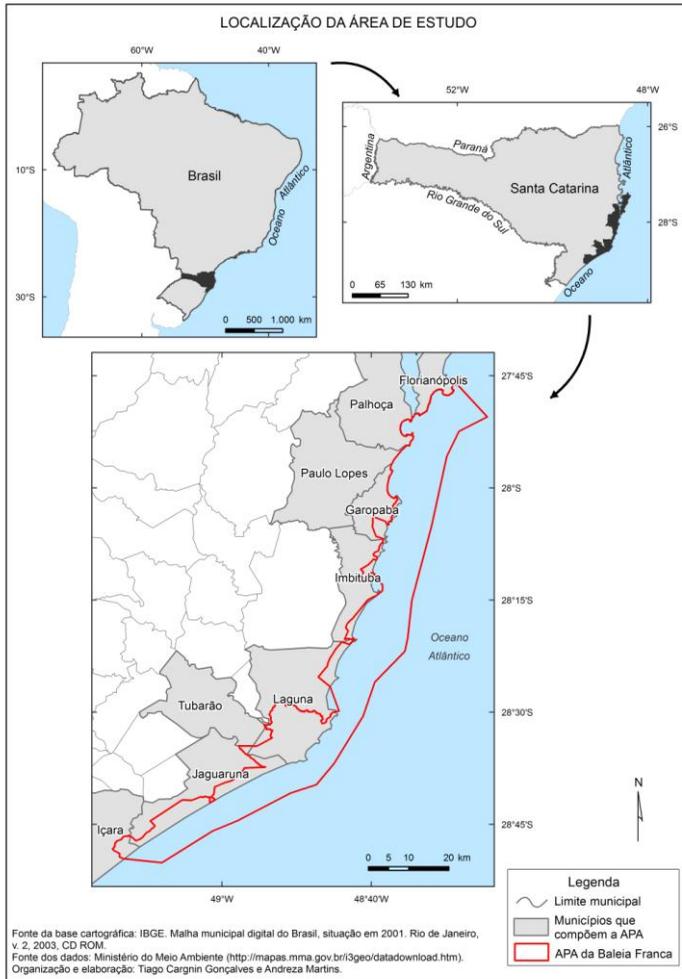
² A Fundação Gaia é uma ONG criada em 1987 pelo ecologista José Lutzenberger, um dos precursores do movimento ambientalista no Brasil. Atua nas áreas de educação ambiental e na promoção de tecnologias sustentáveis, tais como a agricultura orgânica, manejo sustentável dos recursos naturais, medicina natural, produção descentralizada de energia e saneamento alternativo. Também presta consultoria para auxiliar municípios e estados na implantação de programas ligados ao desenvolvimento sustentável.

entidades representativas da diversidade econômica, política e cultural dos nove municípios. A este grupo e com essa tarefa me incorporei, como representante da Fundação Gaia.

Os quatro anos de trabalho junto ao grupo colocaram-me em contato com outras visões de mundo e, sobretudo, outras alternativas de pesquisa dentro das ciências biológicas, relacionadas ao campo de estudos socioambiental. Nesse período tive a oportunidade de vivenciar empiricamente a aplicação de procedimentos e técnicas de trabalho fundamentadas na articulação de três modelos teóricos, a saber: a análise de conflitos socioambientais, a teoria dos recursos de uso comum e a perspectiva do desenvolvimento territorial sustentável. Dentre as ações organizadas pelo grupo, esteve o planejamento e administração do processo de constituição do Conselho gestor da APA BF. Um processo que durou cerca de um ano e contou com a mobilização de grande parte da população dos nove municípios que integram a UC e visitas *in loco* na maioria das comunidades de pesca artesanal da APA BF. Foi nesse período que adquiri conhecimento sobre a dinâmica territorial da região.

Contudo, quatro anos de trabalho aplicado resultaram na intensa convivência com grupos locais de pescadores artesanais e agricultores familiares e no envolvimento pessoal em alguns de seus problemas e conflitos socioambientais. Assim, saí da posição de bióloga pesquisadora de mamíferos aquáticos para a de bióloga “defensora” das populações menos favorecidas do ponto de vista socioambiental. Isto é, passei de um extremo regido pela premissa do distanciamento entre natureza e sociedade para cair num terreno norteado, sobretudo, por valores humanistas que atribuem ao homem a soberania sobre os demais seres e formas presentes neste universo. Restava ainda conectar e articular ambas as experiências.

MAPA 1: LOCALIZAÇÃO ÁREA DE ESTUDO



O retorno à academia em 2010 foi com este propósito. Ingressei no mestrado em geografia com o objetivo de encontrar um marco conceitual que guiasse e desvelasse os dados pertinentes, uma lente sobre a qual se pudessem articular informações diversas e multidisciplinares, que aferisse ordem, sistematicidade e contundência

argumentativa a realidade permeada por aspectos sociais, naturais, culturais e econômicos das UCs, e que ademais, pudesse ser apresentada como explicação para os problemas vivenciados durante os quatro anos de atuação na região. Não era o objetivo reproduzir um estudo baseado em pressupostos romantizados do ambiente ou em visões naturalizadas dos grupos sociais. Estes pressupostos pareciam ultrapassados e insuficientes para dar conta da imbricada e complexa realidade social e espacial em que se encontram imersos os cotidianos das UCs, sobretudo aquelas permeadas internamente por dinâmicas societárias mais complexas.

A geografia me pareceu uma boa alternativa, pois compreende o produto das inter-relações dinâmicas entre cultura e natureza como *espaço* e vai além, incorporando a dimensão temporal e as diversas escalas de interação entre seres e formas nas análises empíricas. Seu objetivo é averiguar como este espaço composto por elementos e formas bióticas e abióticas, animadas e inanimadas, humanas e não-humanas transitando entre estruturas fixas e formas fluidas também influencia e transforma esses elementos e relações. O espaço é tido como o lócus da multiplicidade e da ação/interação contínua, como algo que está sempre em aberto, nunca encerrado. A noção de território contribuiu com preciosos “*inputs*” teóricos a despeito do conteúdo relacional e relativista deste espaço e aportou uma base sólida à compreensão das UCs como territórios ambientais.

Dentro desse marco geral de referência analítica, era necessário formular uma pergunta empírica suficientemente ampla para abarcar todas as minhas dúvidas, mas ao mesmo tempo, sintética e precisa para guiar o trabalho de investigação e rastreamento das respostas desejadas. Quem, quando, onde, como, por que, pareciam me alçar ao “buraco negro” do real e concreto e, ao mesmo tempo, inalcançável, distante e improvável. Ademais, e a despeito da aridez teórica em que se encontra imerso o tema das unidades de conservação, pareceu-me tarefa igualmente ingrata, nem por isso menos instigante, desvendar os porquê(s) e como(s) da realidade social que dinamiza as UCs, sem corroborar de antemão com a imagem que se deseja evitar, ou seja, aquela que imputa uma natureza aniquiladora à espécie humana. Como então desentranhar, conduzir e resignificar os meandros de nosso fazer social sem cair na armadilha de dizer a mesma coisa de forma diferente?

Nas leituras e disciplinas cursadas na sociologia política encontrei outro conjunto de literaturas que tornou possível complementar as análises e articulá-las à realidade empírica das relações entre natureza e

cultura presentes na APA da Baleia Franca. O modelo teórico baseado nas interfaces e a teoria do ator rede, assim como as noções de *híbrido*, *ator* e *agência* foram centrais para compreender que as relações e interações não estão presentes e manifestas apenas entre as formas humanas e não-humanas. Elas também estão contidas nas formas em si, pois homem e natureza são, ao mesmo tempo, produtor e conteúdo de todas as estruturas e interações presentes na realidade empírica pesquisada.

Assim, iniciei meu trabalho de revisão bibliográfica e imersão na literatura de corte teórico-metodológico das ciências humanas que, somado a experiência empírica vivenciada na APA BF, resultou na elaboração desta dissertação. Espero que as páginas seguintes sintetizem toda a variabilidade de conhecimentos e sensações experimentados durante a trajetória de elaboração da presente dissertação. Ademais, desejo que o leitor encontre aqui, uma leitura prazerosa e instigante sobre os impactos das políticas de gestão da natureza sobre as populações humanas e as possibilidades de interação positiva entre elas.

INTRODUÇÃO

Em tempos recentes, questões ligadas à conservação dos recursos biológicos e às complexas relações entre natureza e cultura, encontram-se dentre o *mainstream* dos temas de interesse de áreas tão diversas quanto a política, economia, publicidade, psicologia, religião e artes. De magnitude transescalar e atemporal, o tema vem ganhando capilaridade social na medida em que se desprende dos círculos particulares de assuntos manejados por pesquisadores e militantes ambientalistas, para penetrar na agenda das preocupações básicas de parcela cada vez mais expressiva da população mundial.

A fragilidade histórica das políticas públicas de gestão socioespacial dos recursos naturais, reverte-se hoje em um sem número de casos de catástrofes socioambientais que não respeitam barreiras territoriais ou culturais. Dentre os eventos mais recentes podemos sublinhar as cheias que assolaram o Paquistão em 2010, o derramamento de óleo no Golfo do México, os fortes terremotos no Japão que resultaram no desastre nuclear de Fukushima e as ondas de calor excessivo, que dentre outros efeitos de menor magnitude, tem impactado a Austrália — castigando sistematicamente a grande barreira de corais e afetando a pesca que alimenta milhões de pessoas (WILKINSON, 2008) — e a Rússia, que, em julho de 2011, enfrentou a pior onda de calor dos últimos mil anos fazendo com que áreas como a Sibéria sofressem com temperaturas que alcançaram 40°C na sombra.

No Brasil, a problemática envolvendo populações em áreas de risco é emblemática. Nos últimos dois anos, temos sofrido com sucessivos casos de enxurradas e enchentes em diversos pontos do país destruindo moradias, não só de populações de baixa renda, como também em condomínios e casas de luxo. As grandes enchentes em Santa Catarina, no litoral do Rio de Janeiro e, mais recentemente, em Minas Gerais são o exemplo de que estes casos vêm se tornando recorrentes. No país, eventos dessa natureza têm alavancado o debate sobre a necessidade de gestão e planejamento público focado nas especificidades das interações entre o ambiente e as sociedades.

Nesse campo, multiplicam-se outros tipos de problemas e conflitos associados ao uso massivo dos recursos naturais. Embora de menor destaque na mídia, os casos que entrecruzam populações humanas e áreas naturais protegidas ganham, paulatinamente, relevo e publicidade. Nessa seara, o Brasil vem protagonizando uma série de casos de conflitos entre populações indígenas, tradicionais e caiçaras

que vivem em espaços naturais protegidos na Amazônia, Mata Atlântica e Cerrado, dentre outros. Entretanto, não são somente as populações tradicionais e indígenas as afetadas e mobilizadas nesses casos. A grande convergência sociopolítica em torno da Hidrelétrica Belo Monte, a ser construída na Bacia do Rio Xingú, vem se firmando como um símbolo de mobilização popular capilarizada no tecido social do país³.

Todos estes casos sinalizam não só a magnitude e alcance da problemática ambiental, mas indicam um possível caminho político para as ações do Estado e, sobretudo, uma expressiva agenda de estudos a ser aprofundada. O tema da gestão territorial de espaços naturais protegidos, ou unidades de conservação, e a dinâmica socioespacial associada à sua existência também representam temas atuais, cuja reflexão teórica ainda não se encontra consumada. Por um lado, com a criação de um sistema nacional de gestão das unidades de conservação, o governo brasileiro inovou em termos legais na organização e proteção dessas áreas, homogeneizando as políticas públicas sobre o tema e consolidando a delimitação de espaços geográficos específicos de relevante interesse biológico. Por outro, favoreceu a emergência de conflitos ambientais e disputas territoriais por recursos dentro dos limites ou no entorno das UCs.

No Brasil, estudo recente do Ministério do Meio Ambiente (MMA) afirma que a criação de unidades de conservação é a principal estratégia política para manutenção da diversidade biológica no país. O mapeamento nacional das UCs, publicado pelo MMA em 2010, revela a existência de cerca de 760 unidades federais, estaduais e municipais, que abrangem, aproximadamente, 15% do território nacional. A meta assumida pelo governo brasileiro durante a 15ª Conferência da ONU sobre as Mudanças Climáticas (COP 15), realizada em dezembro de 2009 em Copenhague, é incrementar o número de UCs até 2020 de forma a proteger 20% da área da Amazônia e 10% da área total de todos os demais biomas brasileiros. Isso, evidentemente, complexifica ainda mais a situação atual e amplia o nível de tensão sociopolítica gerada por essa estratégia, pois se essa meta for atingida, cerca de 21% ou um

³ Para uma breve síntese sobre esse caso e seus impactos socioambientais ver matéria eletrônica do Instituto Socioambiental <<http://www.socioambiental.org/esp/bm/index.asp>> e acessar o site do Movimento Gota D'água <<http://movimentogotadagua.com.br/>>

quinto do território brasileiro, ficarão sob regime especial de restrição e uso do espaço e sob o controle estatal. Em anos recentes a tendência de aumento demográfico tem potencializado a pressão pelo uso do espaço nessas áreas. De acordo com as previsões do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴, em 2020, a população brasileira saltará dos atuais 190,7 para 207,14 milhões (um incremento de cerca de 8%). Outro ponto importante refere-se ao crescimento econômico. Mesmo que o Brasil assuma metas ambiciosas no plano internacional e comprometa-se em ampliar significativamente suas áreas geográficas ambientalmente protegidas, no contexto geopolítico internacional, o país já ocupa a posição da sexta maior economia global. Isso implica maior demanda de espaço e recursos materiais para suprir o crescimento da economia, aumentando assim a pressão humana sobre as áreas “nobres” do ponto de vista econômico, tornando mais complexo o cenário político de gestão territorial da natureza no Brasil.

Uma das principais causas de conflitos em torno dos espaços protegidos é o problema da regularização fundiária. A grande maioria das áreas naturais protegidas, criadas desde a época da ditadura militar, não apresenta um quadro regularizado da situação fundiária. A desapropriação de áreas privadas no interior das UCs, ainda hoje, não foi concluída e não há indícios de que problemas dessa natureza sejam resolvidos tão cedo. Como resultado tem-se a emergência de inúmeros casos de irregularidade espacial. Nessa situação se encontra a maioria das populações residentes, que não foram indenizadas e/ou realocadas fora das unidades de conservação e que, diante de novas regras político-administrativas e da carência de recursos econômicos, passam a viver em condições precárias sem permissão de realizar qualquer atividade extrativa, incluindo a reforma das residências (CATTANEO, 2004).

Mas os conflitos relacionados à desapropriação de terras privadas representam uma parte do complexo quadro de tensões originadas com a criação de UCs. Disputas relativas ao uso dos recursos naturais ali

⁴ De acordo com dados do censo demográfico do IBGE de 2010, a taxa média atual de crescimento da população brasileira, registrada anualmente entre 2000 a 2010, ficou em 1,17, recuando do patamar observado em 2000, quando esse índice foi de 1,64. Em dez anos, a população brasileira aumentou 12,3%, totalizando 190.732.694 habitantes em 2010 – um acréscimo de 20.933.524 (IBGE, 2011)

presentes, tais como o potencial energético de rios e mananciais para empreendimentos de geração de energia, as reservas de matérias-primas para indústrias de extração mineral (areia, carvão, minério de ferro, calcário, fosfato, etc), recursos pesqueiros, extração madeireira e de espécies nativas para produção de cosméticos ou indústria alimentícia (recursos genéticos vegetais e animais), além da apropriação paisagística pela indústria de turismo e do mercado imobiliário, conformam a miríade de exemplos que nos permite dimensionar o problema em escala nacional.

As incongruências expressadas, de um lado, pela postura internacional do Brasil frente à questão ambiental e, de outro, pelo estabelecimento de metas internas relacionadas ao crescimento da economia ficam evidentes e representam o principal paradoxo da problemática socioambiental do país. A incipiência de análises teóricas, acerca da realidade empírica das populações humanas em espaços naturais protegidos e sobre os impactos sociais da política pública de criação de UCs, motivou a realização deste estudo. Nesse sentido, é premente o direcionamento de esforços de pesquisa situados na interface entre natureza e cultura, que investiguem a influência das unidades de conservação na organização territorial das populações humanas e a eficácia da política de criação de UCs em responder parte dos desafios impostos pela problemática ambiental atual como um todo.

Dentro do campo de atuação, a criação em 2000 do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) representa a institucionalização da política de gestão de espaços naturais protegidos no Brasil. Embora com muitas lacunas e imperfeições no sistema de governança, o SNUC organiza e estrutura algumas das áreas geográficas ambientalmente mais valiosas, tanto em escala local quanto global. Ele também estabelece critérios e regras para o manejo das áreas protegidas em diferentes escalas político-administrativas, desde as UCs municipais até as federais, e estabelece um sistema organizado em dois grandes grupos: UCs de Proteção Integral (UPIs), onde a interferência humana direta é proibida, e as UCs de Uso Sustentável (UUS), que admitem a presença de população e de atividades econômicas em seu interior. Esses dois grupos se subdividem em doze categorias de manejo (tipos diferentes de UC), variando de acordo com o grau de proteção ambiental a que se prestam (BRASIL, 2000).

O grupo das UUS abrange sete das doze categorias de manejo previstas no SNUC. O seu principal objetivo é “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus

recursos naturais” (BRASIL, 2000, p.15). No entanto, cada uma das categorias reflete um conjunto de características socioambientais particulares com regimes de proteção territorial distintos. Dois critérios são levados em consideração para criação de UCs de Uso Sustentável: i) acesso exclusivo aos recursos naturais por populações tradicionais e; ii) uso e ordenamento do território com vistas a conservar recursos naturais específicos. A primeira situação inclui as seguintes modalidades de UCs: Floresta Nacional (FLONA); Reserva Extrativista (RESEX), Reserva de Fauna, Reserva de Flora, Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN). A segunda é composta pelas Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e as Áreas de Relevante Interesse Econômico (ARIE).

Na primeira situação, as populações tradicionais são as únicas detentoras dos direitos de utilização dos recursos para fins de subsistência. O princípio que rege a criação dessas áreas é aquele que credita às populações tradicionais o mérito de exercerem um modo de vida sem maiores impactos sobre a natureza. Entretanto, mesmo que as populações tradicionais possam viver, em alguns casos, dentro da UC e se beneficiar de seus recursos, elas não têm o direito de propriedade. O regime de administração é feito sob um contrato de concessão de terras celebrado entre o Estado e essas populações. Na segunda situação, o objetivo é ordenar e organizar o território de maneira a obter o controle do Estado no uso do espaço e garantir a manutenção de determinados recursos naturais específicos. Nesse caso admite-se a presença de terras públicas e privadas, sem a necessidade de desapropriação. Para tanto, a categoria APA se caracteriza por ser bastante flexível quanto às possibilidades de intervenção humana. Essa categoria admite em seu interior desde empreendimentos industriais e certos níveis de aglomeração urbana, com a ressalva de que tais estruturas estejam de acordo com os objetivos de criação da UC.

Com efeito, dentre as doze categorias de manejo previstas no SNUC, as APAs são as mais permeáveis às ações humanas e, do ponto de vista legal, compõem a categoria com menor grau de proteção ambiental e, portanto, de controle espacial. Mesmo que sejam admitidas diversas práticas econômicas, recreativas e de subsistência, ainda assim o grau de restrição do uso do espaço e recursos naturais imposto por essa categoria é suficientemente capaz de alterar a dinâmica socioambiental local, quando comparada a áreas não contempladas no SNUC. Por admitirem em seu interior um amplo espectro de atividades

humanas, esses espaços, em geral, são lócus de grande variedade de tensões e conflitos socioambientais.

É nesse quadro legal de referência que se encontra a APA da Baleia Franca (FIGURA 1), uma Área de Proteção Ambiental localizada no litoral centro-sul do Estado de Santa Catarina. Com aproximadamente 156.000 ha, a APA BF abrange áreas de nove municípios, desde a praia da Lagoinha do leste no sul de Florianópolis, seguindo a linha da costa e adentrando no continente para envolver áreas terrestres de grande interesse ambiental, e paisagístico. Seus limites estendem-se ainda por parte dos municípios de Palhoça, Paulo Lopes, Garopaba, Imbituba, Laguna, Jaguaruna, Tubarão e Içara. Dentre seus atributos naturais mais significativos encontram-se belíssimas praias arenosas, cordões de dunas, costões rochosos, baías, enseadas e lagoas densamente visitadas durante os meses de verão, além de ecossistemas lacustres e de banhados, que abrigam espécies da flora e fauna ameaçadas de extinção, dentre elas algumas espécies de aves migratórias. Os municípios de Garopaba, Imbituba e Laguna, em especial, destacam-se pela atividade turística na estação estival.

A justificativa para criação dessa unidade de conservação partiu de pesquisas efetuadas pelo Projeto Baleia Franca ligado à ONG Coalizão Internacional da Vida Silvestre (IWC/Brasil). De acordo com dados compilados por cerca de 20 anos pelo projeto, as baías e enseadas dessa porção litorânea são as mais importantes áreas de concentração reprodutiva de baleias-francas (*Eubalaena australis*) do Brasil e, ao mesmo tempo, uma zona de maior probabilidade de incidência de impactos de atividades humanas no litoral de Santa Catarina, necessitando, dessa forma, de medidas especiais de gestão do espaço para assegurar a proteção das baleias-francas e de seu berçário natural.

Outro ponto a ser sublinhado refere-se à dinâmica socioeconômica da região. Além de sofrer expressiva pressão imobiliária e turística, devido ao potencial paisagístico de suas praias, o litoral da APA BF íntegra juntamente com a costa norte dos estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, uma das zonas com maior produtividade pesqueira do Brasil. O Estado de Santa Catarina é considerado o maior polo brasileiro de pesca, sendo o setor industrial, responsável sozinho, pela produção de 25% do pescado nacional e cerca de 80% da produção de pescado congelado consumido internamente, grande parte dele extraído da costa centro-sul catarinense. Ademais, o estado detém a maior frota pesqueira industrial e as maiores empresas do setor (SEPESCA, 2010). A intensa atividade industrial vem

impactando significativamente a variabilidade e abundância dos estoques de fauna marinha, assim como, o desenvolvimento da pesca artesanal local. A região é historicamente povoada por pequenas comunidades de pescadores artesanais, distribuídas ao longo da costa, e ainda hoje preserva uma quantidade expressiva de trabalhadores que vivem, principalmente, da extração pesqueira de cunho artesanal. Segundo o Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), atualizado em outubro de 2011, desde Florianópolis até Laguna existem, aproximadamente, 10.900 pescadores artesanais e cerca de 480 pescadores industriais (MPA, 2011). Esses dados refletem as assimetrias da divisão territorial do trabalho da atividade pesqueira na costa litorânea centro-sul do estado. Por um lado, eles demonstram a existência de um contingente de trabalhadores informais ligados à pesca artesanal 23 vezes (95%) maior que aqueles associados à indústria pesqueira. Por outro, demonstram expressiva atividade industrial na região, ilustrada pela liderança catarinense no ranking nacional de produção industrial de pescado. Como resultado, tem-se uma situação local de intensa competição por recursos pesqueiros e espaço, áreas de pesca, entre as embarcações industriais que circulam intensamente na região e as pequenas embarcações de pescadores artesanais, também muito presentes.

Outro grande foco de tensões e embates sociais são as obras de ampliação do terminal portuário de Imbituba que, durante anos, esteve operando em capacidade mínima e com resultados financeiros negativos. Em 2008, o Porto de Imbituba recebeu investimentos do governo federal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para ampliação e modernização de suas instalações. Desde então, esses incentivos vêm atraindo empresas do porte da Votorantim e Santos Brasil. Essa última, a maior empresa de operação de contêineres do país, atua desde 2009 na operação e modernização de seu novo terminal em Imbituba. De acordo com projeções internas da empresa, em menos de quinze anos, o Porto de Imbituba será o segundo maior porto transportador de contêineres do país, perdendo somente para o Porto de Santos, responsável por movimentar, atualmente, 50% das cargas “containerizadas” que circulam no Brasil. Embora o Porto de Imbituba não esteja dentro dos limites da APA BF, ele está no seu entorno e, portanto, detém influência direta sobre sua área. Assim, as obras de preparação do Porto para recebimento de navios, estruturas de guindastes e demais equipamentos necessários para operar grandes embarcações de transporte de contêineres têm impactado a área de

concentração das baleias francas, gerando tensões e conflitos com o Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade (ICMBio), responsável por administrar a APA BF⁵. A dinamização do setor portuário de Imbituba tem gerado, ainda, algumas tensões e embates com populações locais de pescadores artesanais, que serão impactadas pela construção de um novo terminal portuário de propriedade da iniciativa privada.

Problemas com a mineração de dunas e conchas, o uso de agrotóxicos pelos cultivos, sobretudo, de arroz irrigado e a contaminação por dejetos humanos (urbanização intensiva) e animais (suinocultura) que desembocam em nascentes, rios e lagoas, ampliam a listagem dos problemas que precisam ser cotidianamente administrados pela equipe gestora da APA BF.

Outro aspecto que merece atenção para fins desta dissertação diz respeito à dinâmica de participação política dos atores sociais implicados com a UC. Nos quatro primeiros anos de sua criação (entre os anos 2000 e 2004), a APA BF seguia um rumo bastante parecido com o encontrado em grande parte das demais APAs existentes no território nacional: espaços ambientalmente protegidos assegurados pela legislação que, na prática, não exercem sua função de proteção ambiental e controle do uso do espaço. Nesse período, houve poucos avanços administrativos e relacionados ao planejamento. A gestão resumia-se a poucas ações pontuais no sentido de licenciar alguns empreendimentos específicos, bem como a execução de atividades burocráticas relacionadas ao IBAMA⁶. No geral, os habitantes locais não tinham conhecimento da existência de uma APA na região.

Contudo, em 2003 ocorreu a mudança da pessoa responsável pela administração da UC e, com isso, se inicia uma parceria entre a nova Chefia da Unidade, o Núcleo de Educação Ambiental (NEA) do

⁵ Em 2007, o IBAMA foi sub-dividido com a criação do Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade (ICMBio). Com isso, todas as unidades de conservação federais ficaram sob a responsabilidade político-administrativa do ICMBio.

⁶ Importante sublinhar que, na época, a APA BF, por ser uma UC Federal, estava subordinada ao IBAMA, autarquia ligada ao Ministério do Meio Ambiente. Legalmente, seu aparato normativo permite que sua competência seja superior àquelas de instituições afins de âmbito estadual e municipal.

IBAMA/SC, o Núcleo de Meio ambiente e Desenvolvimento da UFSC e a Fundação Gaia. Essa parceria culminou, em 2005, com a criação do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca⁷. Esse Conselho tem a função de auxiliar a equipe gestora local do ICMBio nas tomadas de decisão sobre a UC e na mediação de conflitos relacionados aos problemas de ordenamento e regulamentação territorial. Além disso, apresenta uma composição que pretende expressar, na medida do possível, a pluralidade e complexidade sociocultural presente na área de abrangência da APA BF. O CONAPA é formado por 42 instituições que se subdividem de forma paritária, em três setores: 1 - setor de ONGs ambientalistas; 2 - setor público (órgãos municipais dos nove municípios integrantes da UC e demais entidades públicas de influência estadual e nacional a exemplo do Ministério Público, Polícia Ambiental, Marinha do Brasil, dentre outros) e; 3 - setor de usuários dos recursos (representantes da sociedade civil organizada local, como associações comunitárias, movimentos sociais, entidades representativas de pesca e agricultura, universidades particulares, associações de indústrias, empresários e comércio etc). Dentro do Conselho existem dois outros espaços de discussão e debate, as câmaras técnicas e os grupos de trabalho. Ambos organizados e presididos pelos conselheiros, porém abertos à participação da comunidade em geral. O objetivo destes espaços é aprofundar a análise de questões mais complexas, discutidas durante as reuniões oficiais do Conselho. A cada dois anos ocorre, obrigatoriamente, a renovação de um terço dos conselheiros. Assim, além da rede direta de 42 instituições integrantes oficiais do CONAPABF, outras organizações, formais e informais, têm a oportunidade de interagir com os processos de tomada de decisão relacionados a UC.

Nos primeiros anos de existência, o CONAPABF operou com expressiva participação da sociedade civil. Além dos conselheiros

⁷ O processo de criação do CONAPABF durou aproximadamente um ano e envolveu 44 reuniões distribuídas entre os nove municípios da APA-BF, com cerca de 170 instituições formais participantes. O envolvimento da sociedade nesse processo, além de tornar pública a existência de diversos atores até então ocultos, envolveu muitas disputas pelo direito de representação no Conselho.

oficiais, as reuniões trimestrais eram acompanhadas por vários representantes de outros segmentos sociais, que se engajavam nas discussões de pauta, assim como nos trabalhos das câmaras técnicas e grupos de trabalho. Todas, atividades não remuneradas. Com o passar do tempo, o número de participantes nas reuniões foi diminuindo e, cada vez mais, se limitando aos conselheiros formais. Na atualidade, os debates são menos intensos e variados, assim com as demandas por inclusão de assuntos na pauta de discussão oficial das reuniões perdeu dinamismo. As discussões por meio da lista eletrônica do Conselho⁸ também diminuíram de forma expressiva. Outro aspecto que chama atenção é a quase ausência de participantes nos, agora escassos, encontros dos grupos de trabalhos e câmaras técnicas. Contudo, antes de tirar conclusões precipitadas, é necessário sublinhar que o CONAPABF é uma organização recente, com apenas seis anos de existência, que neste período inicial concentrou grande parte de suas atividades em problemas burocráticos internos assim como na capacitação dos conselheiros para o exercício da atividade de “gestor social”. As ações mais incisivas, ligadas diretamente a tomada de decisão sobre a gestão espacial da APA BF, decisões relativas ao que se pode e onde se pode fazer ou construir, foram pouco frequentes.

Algumas pistas para compreensão das principais razões dessa perda relativa de interesse no CONAPABF podem ser encontradas nos estudos que vêm revisitando o tema da participação política em espaços naturais protegidos. As análises que concebiam os conselhos gestores como formas renovadas de participação política e de exercício da democracia vêm sendo, pouco a pouco, substituídas por olhares mais atentos, que colocam em cheque as relações de poder estabelecidas entre Estado e Sociedade Civil no interior desses espaços participativos. Algumas experiências, por exemplo, no litoral do Paraná, demonstraram que a simples participação popular nos conselhos gestores de UCs não implica, necessariamente, compartilhamento de poder. Isso se deve, em grande parte, ao fato de que as decisões tomadas nesses espaços não têm potencial de vinculação. Ou seja, não existe obrigatoriedade de que o poder público coloque em prática essas decisões. Dessa forma, o debate

⁸ O CONAPABF possui uma lista eletrônica oficial, restrita à participação dos conselheiros e alguns integrantes que podem contribuir, de alguma forma, com a dinâmica interna desse espaço de gestão.

sobre participação política e sua eficácia na promoção do controle social na gestão de espaços protegidos ganha um enfoque mais realista e menos romântico.

Esses estudos representam, em alguma medida, uma alternativa aos modelos de análise de UCs, que se baseavam em visões naturalizadas dos grupos sociais (sob o prisma da “sacralidade” do meio ambiente) e/ou romantizadas das populações locais (o “mito do bom selvagem”). Eles sinalizam uma mudança de foco no modo como as relações entre natureza e cultura em espaços naturais protegidos têm sido abordadas e consolidam uma visão crítica e politizada dessa realidade.

Partindo da premissa de que a criação de uma UC é fruto de intencionalidades de atores individuais e/ou coletivos, que refletem projetos políticos e interesses específicos mediados por relações de poder, os estudos dessa natureza inserem-se dentro da abordagem das ciências sociais. No entanto, ao mesmo tempo em que inauguram novos olhares, apontam para a necessidade de se aprofundar aspectos ainda não evidenciados da temática. No caso específico da criação de uma UC, deve-se levar em conta que toda relação de poder espacialmente mediada é também produtora de identidades, pois impõe aos grupos sociais direta e indiretamente relacionados à ela novas regras e novas interações com o espaço vivido. Assim, faz-se necessário dar destaque às dinâmicas espaciais e territoriais que emergem de sua criação. Dessa forma, a abordagem espacial é alçada ao centro do debate sobre populações humanas e UCs, exigindo que novas abordagens, conceitos e categorias de análise sejam incorporados nas agendas de pesquisas. Trata-se de aprofundar o conhecimento sobre o impacto da política de criação de espaços naturais protegidos na formação de novas realidades societárias.

A presente análise se inscreve, portanto, no campo dos estudos geográficos de enfoque político, mas não deixa de se apoiar em outras disciplinas do conhecimento, sobretudo as ciências humanas e a biologia. Pretende-se investigar se a criação da APA BF influencia de maneira significativa no processo de mudança territorial e se essas mudanças são direcionadas para adoção de projetos espaciais que melhor equacionem os aspectos cultural, ambiental e econômicos em suas propostas. Assim, a pergunta central que norteou a pesquisa pode ser apresentada sucintamente da seguinte forma: Quais são e como estão ocorrendo as principais mudanças nos padrões de organização territorial do litoral centro-sul de SC, a partir da criação da APA BF, e em que

medida essas mudanças estão orientadas para a melhoria das condições de vida das populações humanas associada à conservação ambiental?

Para responder a esta pergunta partimos de um pressuposto geral de pesquisa que, em primeiro lugar, assume que a constituição de uma unidade de conservação em áreas densamente povoadas influencia diretamente na promoção de alterações territoriais significativas, tanto dentro de seus limites geográficos, quanto na sua área de influência. Sendo assim, elaboramos nossa hipótese da seguinte maneira: a criação da APA BF gerou uma mudança progressiva do padrão de organização territorial do litoral centro-sul de Santa Catarina orientado para instalação de práticas socioculturais e projetos espaciais preocupados em conciliar conservação ambiental, bem estar social e crescimento econômico.

Esta hipótese se sustenta na análise de três dimensões explicativas da mudança territorial em espaços naturais protegidos, a saber:

- *Política*, a nova realidade administrativa e jurídica gerada com a criação da APA BF trouxe consigo um projeto político particular, centrado na premissa de articular conservação ambiental e desenvolvimento humano.
- *Socioambiental*, por ocasião das tensões e conflitos gerados pela resistência de alguns atores a esse processo, uma série de alterações nas ligações e redes de relações estabelecidas no terreno foram deflagradas. Algumas das novas conexões sociais estabelecidas territorialmente geraram situações de interface específicas, centradas na busca de alternativas para contornar os principais conflitos ambientais em torno do uso do espaço.
- *Espacial*, como resultado das interações estabelecidas nessas situações de interface, se instalam práticas dos atores sociais e projetos territoriais preocupados em conciliar conservação ambiental, bem estar social e crescimento econômico.

TÉCNICAS E ABORDAGENS DE CAMPO

Nossa pesquisa de campo foi realizada em duas etapas correlatas, mas com objetivos distintos. A primeira etapa ocorreu entre agosto e outubro de 2011 e contou com dois tipos de procedimentos operacionais, que se relacionam e se complementam: entrevistas semi-estruturadas e análise documental. O objetivo no uso dessas técnicas foi coletar informações oficiais (documentos públicos), contextuais

(matérias de jornais locais) e opiniões pessoais de informantes chave que nos permitiram tratar dos seguintes aspectos:

- a. retratar a trajetória histórica do processo de criação da APA-BF e de seu conselho gestor, identificando quais foram os principais atores e interesses em jogo nas discussões para definição de seu recorte espacial;
- b. atualizar dados obtidos entre 2005 e 2008, quando a autora e colaboradores realizaram um inventário preliminar dos principais conflitos ligados ao uso do espaço na APA-BF e levantar o estado atual da conflitualidade associada àquele espaço⁹;
- c. classificar, por ordem de importância, quais eram os conflitos com maior potencial de impacto territorial sobre o litoral centro-sul de Santa Catarina.

A segunda etapa foi realizada entre setembro e dezembro de 2011 e em janeiro de 2012, e contou, além de entrevistas semi-estruturadas e análise documental, com o emprego da técnica de observação participante. Os objetivos dessa etapa foram os seguintes:

- a. aprofundar a coleta de dados sobre o processo histórico de criação da APA BF e de seu conselho gestor, mediante a análise de documentação oficial, entrevistas publicadas em jornais e a realização de entrevistas com atores chaves sugeridos pelos informantes da primeira etapa;
- b. detalhar as interfaces sociais, atores, formas de organização, interesses e projetos políticos associados às situações conflituosas específicas, selecionadas para análise nesta dissertação durante a primeira etapa.

⁹ Esses dados foram coletados durante a realização de trabalho de consultoria junto ao conselho gestor da APA BF, coordenado pela autora desta dissertação, e encontram-se sintetizados no Plano de Ação Bianual da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca – 2009/2010 (BRASIL, 2000).

Justificamos a não realização de pesquisa exploratória pela experiência profissional prévia da autora na área de estudo, conforme relatado na Apresentação.

Entrevistas semi-estruturadas

As entrevistas semi-estruturadas ocorreram entre setembro de 2011 e janeiro de 2012, a partir de um roteiro (Anexo I, p. 202) que permitiu o ajuste necessário a cada entrevistado e a cada tema objeto do encontro. A escolha dos informantes-chaves refletiu uma variedade de origens profissionais e associativas, que nos permitiu apreender a diversidade e heterogeneidade de opiniões sobre o processo histórico de criação da APA BF e de seu conselho gestor, assim como das situações conflituosas e interfaces sociais selecionadas para a análise. O registro foi feito através da gravação das falas dos entrevistados que, posteriormente, foram transcritas.

No total, entrevistamos 23 pessoas, sendo quatro na primeira etapa. Os dezenove atores entrevistados na segunda etapa foram selecionados mediante indicação dos informantes da primeira etapa e, sobretudo, após a definição das duas situações conflituosas que seriam analisadas na pesquisa. As entrevistas podem ser correlacionadas a três grandes blocos temáticos: 1 – informantes do processo de criação da APA BF; 2 - informantes relacionados ao tema da pesca; 3 – informantes associados ao tema do Porto de Imbituba. Importante ressaltar que alguns informantes estavam associados a duas ou mesmo às três situações, a exemplo da chefe da APA BF, que foi entrevistada em duas ocasiões e aportou informações relativas aos três blocos temáticos. A elaboração dos roteiros semi-estruturados se baseou na metodologia proposta por Torre *et al.* (2010) e nos permitiu reconhecer e decodificar os seguintes elementos constitutivos das situações analisadas:

- a materialidade do conflito;
- os atores do conflito;
- os motivos do conflito, a maneira como nasceu e quem participou de sua gênese;
- As manifestações do conflito, como os atores se engajavam: através de processo judicial, manifestações, publicações na imprensa, confronto, que níveis de violência efetiva ou simbólica estavam em jogo;
- as formas de organização envolvidas e os atores engajados;

- as soluções propostas ou em andamento;
- a situação atual dos eventos.

O local, o tempo e a forma de realização das entrevistas, variaram de acordo com a disponibilidade dos informantes. As entrevistas presenciais ocorreram nos municípios de Porto Alegre (RS), Itajaí (SC), Camboriú (SC), Florianópolis (SC), Garopaba (SC), Imbituba (SC) e Laguna (SC). Em dois casos realizamos entrevistas por *skype* e em um por telefone. O tempo médio de duração foi de aproximadamente três horas. Os nomes dos entrevistados foram omitidos e quando fundamentais para caracterização dos relatos e informações fizemos referências às suas entidades representativas e à indicação do cargo que ocupam. Para facilitar a leitura da dissertação, aos atores mantidos em anonimato atribuímos letras indicativas do segmento social que representam: “SP” para Servidor Público; “F” para funcionário do setor privado e; “P” para Pescador. Quando um ator social era representante de dois segmentos representativos, por exemplo, empresário e presidente de associação industrial, mantivemos a indicação do segmento pelo qual ele respondia quando da realização da entrevista. Uma listagem geral dos entrevistados, organizados por bloco temático pode ser observada abaixo no Quadro 1.

QUADRO 1: Listagem dos atores sociais entrevistados na pesquisa, organizados por bloco temático.

CRIAÇÃO DA APA BF	PESCA	PORTO IMBITUBA
Chefe APA BF/ICMBio-SC	Chefe APA BF/ICMBio-SC	Chefe APA BF/ICMBio-SC
	SP1	SP1
	Responsável pelas ações de gestão dos recursos pesqueiros APA BF/ICMBio-SC	
SP2		
SP3		
SP4		
	Responsável pelo setor de ordenamento da pesca CEPSUL/ICMBio	

	Prefeito Imbituba	Prefeito Imbituba
Secretária Executiva do CONAPA BF		
José Truda Palazzo Jr.		
		Gerente ExecutivoTECON Imbituba/Santos BRASIL
	Ex Ministro da Pesca	
	Presidente SINDIPI	
	Presid. SINDIFLORIPA	
	Presid. Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Pesca /ITAJAÍ	
Coord. Projeto Baleia Franca		Coord. Projeto Baleia Franca
	Presid. Colônia de Pesca Z13 + P1	
	P2	
	P3	
	P4	
	P5	
	Presid. Associação Pescadores do Pântano do Sul	
	F1	

Levantamento e Análise documental

A pesquisa documental ocorreu entre setembro e novembro de 2011, com base na análise de documentos técnicos governamentais e jornais locais. As principais fontes de pesquisa podem ser classificadas em quatro grupos: i) Processo de Criação da APA BF (MMA/ICMBio, 2000); ii) Plano de ação bianual da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca – 2009/2010 (BRASIL, 2000); iii) Atas das reuniões do conselho gestor da APA BF; iv) Jornais regionais e locais, impressos e

eletrônicos, e *blogs* especializados na discussão de temas políticos e sociais de abrangência regional.

Além de prover importantes informações para a recuperação da história de criação da APA BF, a análise do Processo de Criação dessa UC (MMA/ICMBio, 2000) norteou a elaboração dos roteiros das entrevistas relativas a este bloco temático. As pesquisas junto ao Plano de Ação Bianual da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca – 2009/2010 (BRASIL, 2000) e atas das reuniões do seu conselho gestor tiveram por finalidade compreender como os temas associados às interfaces entre conservação ambiental e desenvolvimento pesqueiro e entre conservação ambiental e desenvolvimento portuário foram tratados pelo conselho gestor.

A pesquisa nos principais jornais (regionais e locais), assim como em *blogs* especializados objetivou o levantamento de informações sobre o cotidiano local e regional da APA BF e foi realizada com base nas informações obtidas nas entrevistas com informantes chaves (citados acima), destacando os principais períodos de acirramentos dos conflitos, bem como formas de cooperação desde o surgimento da APA-BF até as situações conflituosas analisadas no âmbito desta pesquisa. As consultas foram feitas basicamente através da análise do banco de dados dos próprios jornais. Os principais jornais de abrangência regional consultados foram o “Diário Catarinense”, “A Notícia” e “Diarinho”. Os jornais de abrangência localizada mais consultados foram aqueles disponíveis no formato *on line*: “O popular” e “Garopaba *On Line*”. O *blog* de maior relevância para a análise foi “Pena Digital”, editado por Sérgio F. C., morador do município e ex-redator da coluna jornalística Política e Sociedade de um jornal local. O *blog* Pena Digital é um importante instrumento de debates das questões socioambientais e políticas do município de Imbituba, recebe cerca de 50.000 acessos mensais e tem ganhado respaldo entre a população pela divulgação de dados e documentos sobre questões conflituosas e problemas localizados e, por vezes, difíceis de se tornarem públicas pelas partes implicadas. A respeito do caráter contestador e engajado dos textos do editor, as informações compartilhadas, em geral, são fundamentadas com as fontes citadas ou publicação na íntegra dos textos de documentos judiciais, dentre outros.

Observação Participante

A participação nas reuniões do conselho gestor da APA BF com o propósito de observar a dinâmica de interação entre os diversos segmentos representados foi o principal recurso de pesquisa participante mobilizado. Considerando as dificuldades de deslocamento e de compatibilidade do calendário de reuniões (agenda de encontros trimestral), ao todo, foram observadas duas reuniões do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca (CONAPABF), uma em junho e outra em setembro de 2011. Destaque-se, no entanto, que durante nossa experiência profissional anterior à realização desta pesquisa acompanhamos assiduamente as reuniões do Conselho por um período de três anos. Embora não tivéssemos o propósito de pesquisa nessa época, essa vivência aportou informações relevantes para a compreensão do jogo de atores existentes na atualidade.

OBJETIVOS E ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A estrutura da dissertação está norteada pelo objetivo central desta pesquisa: **investigar quais são e como estão ocorrendo as principais mudanças nos padrões de organização territorial do litoral centro-sul de SC, a partir da criação da APA BF, e em que medida essas mudanças estão orientadas para a melhoria das condições de vida das populações humanas associada à conservação ambiental.** Para isso, organizamos o texto de forma a interconectá-lo com cada um dos três objetivos específicos propostos e, ao mesmo tempo, possibilitar a apresentação de forma gradual e encadeada da argumentação teórica e dos resultados práticos da pesquisa.

O Capítulo I apresenta o referencial teórico-metodológico que deu forma e conteúdo, tanto aos procedimentos operacionais quanto às análises teóricas aqui empregadas. O Capítulo II está associado ao objetivo específico 1, que consiste em *recuperar a trajetória histórica de criação da APA da Baleia Franca, identificando os principais atores e interesses presentes na definição de seu recorte espacial.* Para isso efetua-se o resgate do processo histórico de ocupação do litoral centro-sul de Santa Catarina pelo prisma da teoria do ator rede, da abordagem das interfaces e da noção de território, aprofundadas no capítulo precedente. Na primeira parte, correlacionamos a presença das baleias francas e o ciclo econômico de caça às baleias com a localização dos primeiros povoados instalados na costa centro sul catarinense. Em

seguida, debatemos a influência da colonização e cultura açoriana para a organização territorial dessa porção litorânea, sobretudo para a formação de uma territorialidade pesqueira de base artesanal, que influencia ainda hoje hábitos, costumes e valores. A hegemonia econômica do carvão catarinense na determinação dos fluxos socioespaciais do sul do estado para a região do município de Imbituba e vice-versa, depois a diversificação econômica do sul catarinense e, por fim, o incremento da atividade imobiliária associada ao turismo são igualmente discutidos para compor o perfil territorial do espaço que se tornou depois APA BF. Na última parte desse capítulo resuperamos o processo histórico de criação dessa Área de Preservação Ambiental, identificando os principais atores, interesses e estruturas de conhecimento presentes.

O Capítulo III está articulado aos objetivos específicos 2 - *identificar e analisar os principais conflitos ambientais voltados para o uso do espaço na APA-BF-* e 3 - *identificar e analisar as principais interfaces (econômicas, culturais, sociais e políticas) presentes entre populações locais e Estado no âmbito desses conflitos*. O fio condutor do capítulo é o estudo das relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil em situações conflituosas específicas deflagradas com a criação da APA BF. Na primeira parte apresentamos os elementos teóricos que nortearam as análises sobre conflitos ambientais e questionamos a soberania da categoria analítica conflito no estudo da mudança social, defendendo que as relações conflituosas não podem ser analisadas sem o seu oposto complementar, as relações cooperativas (acordos, alianças e parcerias). Argumentamos que a cooperação não ocupa uma posição acessória ou periférica e que deve ser investigada como um dos elementos teóricos explicativos da mudança social e territorial. Na segunda parte investigamos a interface entre conservação ambiental e desenvolvimento pesqueiro, no âmbito das disputas desprendidas dentro do conflito mais geral entre pesca industrial e artesanal na APA BF. Por fim analisamos a interface entre conservação ambiental e desenvolvimento portuário a partir de um conjunto de relações conflituosas e cooperativas desprendidas com o embargo, pela equipe da APA BF, de obras para reforma e modernização do terminal de contêineres do Porto de Imbituba.

O tópico conclusivo apresenta os principais resultados da pesquisa e voltamos para a questão da *existência de correlação entre as situações de interface social, relações de conflito e cooperação e geração de mudança territorial direcionada para adoção de práticas socioculturais e projetos espaciais calcados na promoção da*

conservação ambiental associada ao bem estar das populações humanas. Finalmente discutimos quais são as implicações práticas das considerações extraídas desta pesquisa para a política nacional de criação de unidades de conservação.

CAPÍTULO 1 - TERRITÓRIO, CONFLITOS, ATORES E INTERFACES: O CAMPO AMBIENTAL EM PERSPECTIVA

O presente capítulo explica e fundamenta a construção e apropriação dos enfoques teóricos e metodológicos que guiaram esta pesquisa e os articula ao campo de estudos ambiental. A primeira parte apresenta os referenciais analíticos que fundamentaram esta dissertação e discute sua aplicação para análise de problemáticas associadas à política de criação de espaços naturais protegidos. A segunda parte investiga a trajetória de organização do campo ambiental no Brasil e seus rebatimentos nos espaços políticos de formulação do projeto de Lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

1.1 DESAFIOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DO PESQUISADOR E DA PESQUISA: REVISITANDO A NATUREZA E O SOCIAL

Em anos recentes, as áreas naturais protegidas também vêm se consolidando enquanto tema de investigação científica, sobretudo por estarem inerentemente associadas à geração de conflitos e disputas pelo uso do espaço. Alguns estudos, em especial no campo da sociologia ambiental e ecologia política, trabalham com a categoria analítica *conflitos ambientais* como chave de análise para evidenciar a mudança social. Esse enfoque busca um olhar alternativo aos estudos das relações entre natureza e cultura em espaços protegidos, questionando a supremacia e a eficácia da categoria “populações tradicionais” para discutir o papel das populações humanas na proteção dos recursos biológicos. Como resultado, essas pesquisas refutam a ideia de que as populações tradicionais sejam aliadas “naturais” da diversidade biológica e sempre direcionem suas práticas para ações em sincronia com a natureza. A partir disso, sugerem a ampliação do foco de análise para inclusão de todas as populações influenciadas, direta e indiretamente, pela criação de unidades de conservação. A noção de conflito tem sido então apresentada como alternativa para evidenciar a heterogeneidade de interesses, valores e mundos de vida que regem os processos societários em UCs.

Outro conjunto de estudos provenientes da sociologia ambiental tem associado à categoria conflito o *enfoque das interfaces*. Essa abordagem centra-se nas ligações e redes que se organizam entre atores,

individuais e coletivos, mais do que nos indivíduos, e se propõem a investigar os pontos de entrecruzamento e articulação de diferentes, e frequentemente, conflitivos mundos de vida e campos sociais. Nessa perspectiva, as situações de interface são tidas como lócus do conflito, da heterogeneidade, da divergência social e da negociação. Uma referência dentro do campo de estudos, o antropólogo Norman Long (2007), emprega esse recurso analítico para estudar as situações de intervenção externa, a exemplo da implantação de programas estatais de desenvolvimento, e seus impactos sobre o cotidiano das populações locais tidas como “receptoras” de tais políticas públicas. Nessa perspectiva, as situações de interface têm sido úteis para revelar além da pluralidade, versatilidade e complexa imbricação social e espacial presentes nos contextos de pesquisa, os pontos de ruptura ou de descontinuidade e as alianças e acordos sociais que demarcam as redes de interações associadas a elas. Ademais, além de evidenciar a complexidade social inerente às situações de intervenção estatal sobre populações humanas, busca entender como se desenvolvem e consolidam os meios organizacionais e culturais para reproduzir e transformar essas políticas.

Diferentes enfoques teóricos têm sido utilizados para analisar as relações entre natureza e cultura. No geral, eles têm origem em matrizes epistêmicas diversas e podem variar desde abordagens extremas, que entendem a natureza e a sociedade como dois sistemas opostos e inconciliáveis, até perspectivas que concebem esta relação como parte de um grande sistema vivo. Todas as abordagens, no entanto, partem do pressuposto de que ambiente e sociedade são dois elementos distintos, as diferenças de perspectiva residem nos tipos de relações que estabelecem entre si.

Um olhar alternativo às relações entre natureza e cultura é oferecido pela Teoria do Ator-Rede (TAR), que vem se firmando, dentro das ciências humanas, como um dos modelos teóricos que melhor se adapta à proposta de congruir abordagens realistas e construtivistas da problemática ambiental. Ela merece nossa atenção, sobretudo, por uma particularidade teórica: parte do pressuposto de que não é possível separar o social do natural, nem o sociológico do científico, haja vista que tanto o ambiente quanto a sociedade são conceitos forjados pelo homem, ele mesmo um híbrido de natureza e cultura. Assim, tanto as ciências naturais quanto as sociais estão implicadas em problemas equivalentes, correlatos e interdependentes e, portanto, sem diferença de objeto.

Na TAR não há diferenças essenciais que justifiquem a dicotomização do conhecimento em natural e social e a separação entre natureza e sociedade. O social é tido com um fenômeno instável e efêmero formado a partir de relações entre atores que não são sociais em si. Homens, demais animais, plantas, fungos, líquens, microorganismos e objetos inanimados formam a quase totalidade dos entes presentes neste planeta e são as relações estabelecidas entre eles que descrevem o social, que dão forma e conteúdo a realidade vivida cotidianamente. Dessa forma, homem e natureza são tidos como híbridos, meio sujeito, meio objeto, um pouco natureza um pouco cultura. Na TAR os esforços de análise centram-se nas redes de relações formadas por e a partir de atores humanos e não-humanos, tomadas como estruturas chave na organização e dinamização dos espaços vividos (LATOURE, 2008a; b).

Na sequência, o primeiro e segundo tópicos apresentam, respectivamente, os principais fundamentos e conceitos da *teoria do ator rede* e do *enfoque das interfaces*, aproximando-as, sempre que possível, e sublinhando suas divergências, quando necessário. O objetivo do terceiro tópico consiste em aprofundar o enfoque das interfaces, destacando sua eficácia para o estudo de populações impactadas por programas de intervenção estatal localizados. Por fim, o quarto item situa a presente investigação no quadro geral de referência geográfico. Neste tópico, o debate teórico em torno da noção de território é apresentado com a finalidade de contornar a polissemia conceitual e destacar a sua natureza política.

1.1.1 SUBVERTENDO AS DICOTOMIAS: UMA ABORDAGEM SIMÉTRICA DA RELAÇÃO NATUREZA/CULTURA

A teoria do ator-rede, formulada inicialmente por Bruno Latour, Michel Callon, John Law e colaboradores, tem sido alvo de inúmeras críticas no meio acadêmico. A maior fonte de incômodos está relacionada ao fato de que o enfoque proposto pela TAR vem contestar o modo como as ciências sociais, em geral, abordam e trabalham com os conceitos de sociedade e social. Em Latour (2005/2008a), esse autor sustenta que a palavra “social” vem sendo utilizada, ao longo dos anos, carregada de pressupostos e preconceitos que resultam em uma denominação imprecisa e, portanto, inadequada para traduzir a

complexidade e heterogeneidade das sociedades e do que se entende comumente por social.

Segundo Latour (2008a), grande parte das análises atuais das ciências sociais tem sido realizadas por pesquisadores demasiadamente empenhados em encaixar os atores, em “agregados sociais”, ou grupos, de vínculos incertos, frágeis, controversos e, pior ainda, permanentes. Para ele, a prática de organizar o social em um apanhado de grupos e categorias estáveis, sem questionar sobre quem cria tais agrupamentos e com que tipo de ferramentas, tem levado a uma padronização alienante desse campo de estudos. A ação quase mecânica do cientista social, que toma como rotina o hábito de agrupar e categorizar os indivíduos representa uma característica primordial do campo de pesquisa. Tal prática tem resultado na criação de fronteiras sociais, que reproduzem a imagem de uma sociedade confinada em guetos fechados e estáveis:

(...) tudo acontece como se os cientistas sociais tivessem que argumentar que “ali fora” existe um tipo de grupo que é real, enquanto os outros conjuntos são decididamente não autênticos, criados, imaginados, obsoletos, irrelevantes, artificiais (...) ainda que sejamos conscientes de que a característica primeira do verdadeiro social é este constante traçado de limites de umas pessoas sobre as outras, os sociólogos do social consideram que a principal característica desse mundo é reconhecer, independentemente de quem as traça e com que tipo de ferramentas, a existência inquestionável de fronteiras. Ainda mais estranho é que, a despeito da grande quantidade de produção teórica empenhada em organizar o social em grupos, categorias etc, as teorias sociais se empenham em fazer acreditar que a existência dos atores relevantes é plenamente independente da quantidade enorme de trabalho de “agrupamento” produzido por eles... (LATOUR, 2008a, p.49). (tradução da autora)

A despeito das perguntas centrais que norteiam uma investigação social, Latour (2008a) apresenta sua visão de quais seriam as diferenças entre os tipos de questões que movem pesquisadores tradicionais das ciências sociais e àqueles comprometidos em fazer uma “sociologia das

associações”¹⁰ — expressão adotada pelo autor para se referir ao enfoque proposto pela TAR. Para os cientistas sociais tradicionais, as questões cruciais seriam as seguintes: que tipo de agrupamento é mais adequado para iniciar uma investigação social? Devemos considerar que os agregados sociais estão compostos de indivíduos, instituições, mercados, classes, trajetórias de vida, campos discursivos, genes, formas de vida e redes? Qual deles seria o ingrediente essencial de nossa vida coletiva? E depois, devemos nos concentrar no nível macro, ou micro, como mais relevante? Para o autor, todas estas tentativas de enquadramento analítico, nada mais são do que reproduções ingênuas de agregados sociais previamente elaborados, mas que não explicam nada mais do que tudo aquilo que já foi explicado.

Ao invés de buscar pacotes sociais prontos para iniciar uma pesquisa, melhor seria principiar com a seguinte questão: que tipo de divergências existem entre os agrupamentos onde transitam os atores que desejo investigar? Sob esta nova perspectiva, o que ganha relevância são as diferenças e não aquilo que já está analiticamente dado, pronto e acabado. Parte-se primeiramente dos atores, para então perseguir os caminhos (sociais, espaciais, culturais, religiosos, simbólicos etc) por onde transitam e rastrear os vestígios deixados por suas ações de estarem organizados em grupos, e, no momento seguinte, desagrupados, para reagrupar-se em outros coletivos e assim sucessiva e infinitamente.

Sendo assim, as pesquisas conduzidas pelo enfoque da TAR devem levar em consideração os seguintes princípios: a) pluralidade, o mundo social é plural e heterogêneo; b) instabilidade, o estático, imutável, irreversível e estável não existe na coletividade e seus agrupamentos compostos de atores, que transitam entre grupos, coisas e

¹⁰ O termo associação tem sido usado por Latour em substituição aos termos sociedade e social. O autor defende que este termo estende e modifica os anteriores: “que são sempre prisioneiros da divisão entre o mundo dos objetos e o dos sujeitos” (2004, p.370). Em vez da distinção entre os sujeitos e os objetos refere-se à associação entre humanos e não-humanos, visando recuperar as antigas ciências naturais e as antigas ciências sociais.

mundos subjetivos diversos; e c) relatividade¹¹, os marcos de referências são mutáveis e versáteis, o que obriga o cientista a colocar o peso das análises na realidade social que se quer investigar e não na teoria social usada para analisá-la (LATOURE, 2008a).

A “sociologia das associações”, proposta pela TAR, não trabalha com a categoria *sociedade*, mas sim *coletividade*. O emprego do termo objetiva viabilizar a inclusão de formas não-humanas no rol de atores que compõem o social. Para Latour (2004; 2008a), o termo sociedade vem sendo comumente empregado para fazer referências às relações de poder e assimetria entre indivíduos humanos e não contempla a complexidade de relações e atores presentes no mundo vivido. Já a coletividade é uma noção ampliada que agrupa as entidades ligadas à natureza e à sociedade num só lugar, composto por atores humanos e não-humanos. Assim, entidades não-humanas, incluso elementos inanimados, podem fazer parte do social e, portanto, são abordados pela TAR como atores sociais. Latour (2004, p. 143) justifica este agrupamento, da seguinte forma:

Os humanos e os não-humanos podem, quanto a eles, agregar-se sem exigir o desaparecimento de seu oposto. Para dizer de outra forma, os objetos e os sujeitos não podem nunca associar-se, os humanos e os não-humanos podem. Desde que cessemos de tomar os não-humanos como objetos, que não os deixemos, portanto, entrar no coletivo sob a forma de entidades novas, com limites indeterminados, que hesitam, que tremem, que ficam perplexos, podemos, sem esforço, atribuir-lhes o qualificativo de atores. E se tomamos ao pé da letra o termo associação, não há razão para não lhes dar o qualificativo de atores sociais.

Nessa perspectiva, os atores sociais que compõem a realidade que se deseja investigar estão intimamente ligados ao ato de atuar que,

¹¹ Latour (2008a) associa o princípio da relatividade com a “verdadeira” ciência. Para ele, a postura científica de apoiar-se em marcos de referência mutáveis oferece melhor fonte de juízo objetivo do que aquela que se apoia em configurações absolutas (arbitrárias) sugeridas pelo juízo comum.

originalmente, inspirou o uso do termo “ator” na pesquisa social. Segundo Latour (2008a), o verbo atuar exprime duas ações necessárias para entender como os não-humanos podem ser introduzidos no coletivo descrito pela TAR. A primeira consiste na ação de transformar. Na medida em que se atua ocorre uma transferência de informação de um lugar — informação essa que não se sabe ao certo de onde vem tampouco para onde vai — ao outro, e a realidade é modificada, dessa forma, aos olhos do observador. Ao mesmo tempo, este observador jamais terá a certeza de como é a realidade que foi transformada por quem atuou. A única certeza que se tem é que ela foi alterada, mas não é possível saber, com precisão, por quem e como.

O segundo aspecto do verbo atuar que permite a introdução de atores não humanos no rol de atores sociais descritos pela TAR, refere-se à incerteza. O ator, tal como aparece representado na expressão “ator-rede” da TAR, não é a fonte da ação. Ao contrário, ele é apenas um substrato móvel de uma enorme quantidade de elementos que convergem para ele e, ao mesmo tempo, emanam dele. A palavra ator esta longe de representar uma figura homogênea de quem emana uma ação. Ela está adequadamente colocada dentro da sociologia para representar aquilo que é sua função primordial, ou seja, a multiplicidade e a deslocalização. Nessa perspectiva, o ator social é aquele que, simplesmente, atua sobre uma realidade específica. Dessa forma, nunca fica claro como, com que elementos e com que intenções se está atuando, dado que nenhum ator chegou ao palco sozinho e desprovido de auxiliares (seja na forma de elaboração do texto, direção, elementos de cena, como luz, figurinos, cenários, som etc). Quem são as pessoas e entidades por detrás das cortinas? Como elas influenciam na atuação do ator? Latour se vale desta metáfora para dar destaque ao caráter de incerteza embutido no conceito de ator da TAR. A ação de atuar carrega consigo o pressuposto da incerteza sobre a origem da ação, pois nunca estaremos certos de quem foram os verdadeiros autores, ou seja, de quem foi a autoria da atuação que estamos observando e, menos ainda, onde estão os demais atores que incidem sobre ela. Sempre encontraremos conexões entre os diversos atores envolvidos, que tornarão improvável obter esta informação com precisão:

(...) a palavra ator dirige nossa atenção para uma deslocalização total da ação, alertando-nos de que não se trata de um assunto coerente, controlado, definido e com bordas claras. (...) A ação é tomada emprestada, distribuída, sugerida, influenciada, traída, traduzida. Diz-se que um ator, é um ator-rede, em primeiro lugar para sublinhar que representa a maior fonte de incerteza a respeito da origem da ação (...) (LATOURE, 2008a, p. 74) (tradução da autora)

Embora o ato de atuar e modificar uma realidade não remeta diretamente à origem da ação, ele está intimamente ligado à capacidade de atuação dos atores, que se tornam assim, atores. A noção de *agência* tem sido um dos elementos-chave da TAR para viabilizar a compreensão das diversas formas e possibilidades de atuação no mundo, incluindo a possibilidade de atuação não-humana. Uma agência sempre aparecerá na explicação da TAR como incidindo, de alguma maneira, em um estado de coisas que saíram de um estado A para B. Contudo, o que realmente conduzirá a investigação não são as agências em si, mas as provas que elas deixaram no caminho, viabilizando a percepção de que um estado de coisas foi alterado de A para B. A estas pistas, ou rastros, Latour (2008a) se refere como C, que nada mais são do que as diversas formas pelas quais as agências são percebidas. A fala de um ator humano é apenas um dos muitos comportamentos que podem deixar rastros e, dessa forma, gerar possíveis explicações a despeito das agências que estão incidindo sobre a realidade. Na TAR, se uma agência não deixou pistas ela não existe, ao menos não para a realidade que se está investigando e, portanto, não tem “conteúdo” concreto.

Um segundo ponto diz respeito à “forma” das agências, percebida pela TAR através da ideia de *figuração* e pela noção de *actante*. Na perspectiva da TAR, a ação é uma coisa, sua forma é outra. As agências não têm somente a forma humana (antropomórfica) e uma mesma agência pode ter mais de uma forma, mais de uma *figuração*. Quando alguém diz “aquelas mulheres foram exploradas durante décadas”, podemos rastrear através de sua fala que houve uma ação ou agência sobre “aquelas populações”, o ato de explorar. No entanto, não sabemos ao certo como e por quem elas foram exploradas. Neste caso, temos o conteúdo da agência, mas não temos sua forma, não sabemos qual é a figura que a representa. À medida que aprofundamos na investigação podemos encontrar diversas agências para a exploração das mulheres, o

Estado, os padrões, os maridos, e até mesmo, a cultura. Neste último caso, a agência não tem uma figura humana, mas sim uma forma abstrata, a “cultura”, mas nem por isso deixa de ser uma agência, de descrever uma ação incidindo e modificando algo. A ideia de que *agência* (conteúdo da ação) e *figuração* (a forma que ela toma a partir dos rastros deixados pela agência) são dois elementos distintos de um mesmo ator, amplia as possibilidades de percepção dos atores para além de sua opção figurativa incluindo nele, todo o repertório de abstração que o mundo real exige. Latour explica que para fazer jus à multiplicidade e complexidade do mundo que queremos apreender, precisamos admitir que sobre as agências também incidem figurações abstratas:

(...) ninguém sabe quanta gente atua, simultaneamente, em qualquer indivíduo dado; inversamente ninguém sabe quanta individualidade há em uma nuvem de pontos de dados estatísticos. (LATOUR, 2008a, p. 84) (tradução nossa).

A inclusão de formas não-humanas e abstratas no rol de possibilidades de agências que atuam no mundo social traduz uma visão *simétrica* desse mundo, ou seja, uma abordagem que busca romper com as tradicionais dicotomias teóricas, tais como natureza/social, sujeito/objeto, ciência/arte etc. Ademais, confere mais abstração à sociologia e dá suporte a determinadas posturas analíticas propensas a considerar, na realidade investigada, toda a diversidade de agências presentes nos atores sociais estudados. Para Latour (2008a), não se trata de tornar a sociologia uma ciência subjetiva, mas sim de modificar os marcos de referências teóricas para incluir as novas perspectivas e possibilidades exigidas pelo mundo vivido.

Então o social deixa de designar uma coisa entre outras coisas – a sociedade entre a natureza, por exemplo – e passa a designar um coletivo, feito de relações instáveis e heterogêneas entre coisas que não são sociais em si mesmas. Nessa perspectiva, o social não está pronto, ele é simplesmente uma associação momentânea de atores que, interconectados, conseguem transformar algo no mundo vivido. A

exemplo do social, nós também somos *híbridos*¹², destaca Latour (2008b), um pouco homem um pouco animal, por vezes sujeitos por vezes objetos, um pouco cientistas um pouco políticos, precariamente instalados no interior das instituições científicas, meio filósofos, meio engenheiros. Enfim, o social é uma construção humana, assim como a ideia de que a sociedade é composta apenas por atores humanos e que os humanos são compostos pelo social:

(...) qualquer que seja a etiqueta, a questão é sempre a de reatar o nó górdio atravessando, tantas vezes quantas forem necessárias, o corte que separa os conhecimentos exatos e o exercício do poder, digamos a natureza e a cultura. Somos nós mesmos híbridos, (...) optamos por descrever as tramas onde quer que elas nos levem. Nosso meio de transporte é a noção de tradução ou rede. Mais flexível que a noção de sistema, mais histórica que a de estrutura, mais empírica que a de complexidade, a rede é o fio de Ariadne dessas histórias confusas.” (2008b, p.9)

Um último elemento da TAR merece ser aqui sublinhado: a noção de rede. A despeito da polissemia em torno do conceito e para fins dessa pesquisa, nos atemos apenas aos equívocos conceituais suscitados no âmbito do debate que envolve o termo ator-rede. Antes de tudo, é preciso esclarecer que a noção de rede proposta por essa teoria nada tem a ver com a ideia de rede cunhada por Castells (2000) para descrever uma nova forma privilegiada de organização da sociedade, mais interconectada e fluida, tendo a internet e a microeletrônica como principais responsáveis por nortear as estratégias de relacionamento coletivo. A rede é, acima de qualquer coisa, uma ferramenta técnica de

¹² O conceito de *híbrido*, apresentado por Latour, refere-se a uma forma de interpretar ou traduzir o mundo através da noção de redes. Esta noção, segundo o autor, é mais flexível que a noção de sistemas, mais histórica que a de estrutura e mais empírica que a de complexidade. Assim, uma interpretação híbrida faz referência a uma nova forma de traduzir o mundo que “*se conecta ao mesmo tempo à natureza das coisas e ao contexto social, sem, contudo, reduzir-se nem a uma coisa nem a outra*” (2008, p.11).

pesquisa para descrever o modo como os eventos investigados se organizam e inter-relacionam (LATOURE, 2008a).

Tais como propostas pela TAR, elas não são os elos entre os atores e entre eles e os objetos, elas são uma figura de linguagem, uma ferramenta de pesquisa, *usada para descrever* o modo como a realidade se apresenta mediante a capacidade de cada ator de fazer com que outros atores façam coisas inesperadas. Ela não é algo que esteja pronto no mundo vivido e possa ser descrito. As redes da TAR são um recurso de pesquisa usado para explicar, elas não podem ser explicadas.

Assim, também é papel do pesquisador e da ciência, enquanto atores sociais, incidir sobre a realidade transformando-a. Ademais, o modo como um pesquisador apreende e descreve o mundo em suas pesquisas traduz o seu papel sobre este mundo. Não são raros os estudos que em nada contribuem para elucidação da realidade investigada ou avanço do conhecimento sobre determinado tema de pesquisa. Nestes casos, pesquisador e pesquisa, no vocabulário da TAR, não são nada mais do que meros intermediários, transmitindo informações, hábitos, valores e práticas sem nada modificar na realidade.

A noção de rede empregada pela TAR é, assim, um meio de transporte para apresentar a forma como o pesquisador traduz a realidade investigada. Ela não é algo que deve ser representado pelo pesquisador, mas algo que representa uma forma de apresentar os atores como mediadores e não como meras marionetes de uma sociedade, ou um social que incide sobre estes atores determinando sua conduta e seu destino. A consequência dessa interpretação é que se podem produzir investigações baseadas na TAR, sobre qualquer tema, e não somente sobre aqueles temas que tem a forma de rede. Em suma, a rede da TAR é uma forma distinta de olhar para o mundo e não uma maneira de apreender as redes deste mundo.

1.1.2 REDES, ATORES E CONFLITOS: DE UMA PERSPECTIVA CENTRADA NO ATOR AO ENFOQUE DAS INTERFACES

As noções de rede e ator social também são realçadas nas abordagens conhecidas como “perspectiva orientada ao ator” (POA) e “enfoque das interfaces”. Para fins desta pesquisa, nosso foco recai sobre a última. Entretanto, o enfoque das interfaces não pode e não deve ser desconectado da perspectiva orientada ao ator, haja vista sua importante contribuição ao campo de estudos das redes.

A POA é uma perspectiva antropológica originada a partir da Escola de Manchester, em meados do século XX. Ela surge como um contraponto aos métodos clássicos da antropologia britânica, centrados no estudo de pequenas comunidades africanas a partir das relações de parentesco, e introduz um método etnográfico renovado para a compreensão das novas problemáticas vividas naquele período. Segundo Reynoso (2011), esta Escola foi pioneira na produção das primeiras contribuições britânicas à antropologia urbana, quando foram usadas, pela primeira vez, as redes antropológicas como ferramenta de análise. O autor explica que foi o fundador dessa escola, Max Gluckman (1911-1975), quem cunhou o termo “estudo de caso”¹³ e o aplicou à pesquisa social, instaurando uma denominação largamente reproduzida em diversas disciplinas do conhecimento. O método de estudos de caso foi uma das mais importantes ferramentas de análise empregadas por esta Escola e baseava-se em estudos aprofundados de determinadas problemáticas para, delas, inferir princípios e pressupostos sociais ativos.

Com isso, o objeto da antropologia deixa de ser os nativos isolados ou os sistemas tradicionais africanos e passa a incluir situações sociais mais complexas. Temas como trabalho assalariado, conflitos de classe e o *Apartheid* africano, faziam parte desse repertório analítico. Ademais, bastante influenciados pela literatura marxista, os pesquisadores dessa Escola incorporam muitas das preocupações relativas aos conflitos sociais e às tensões entre a agência individual e a

¹³ Reynoso (2011) explica que Gluckman absorveu as influências da nomenclatura jurídica, com a qual também estava familiarizado mediante sua formação em leis associando-a à pesquisa antropológica.

estrutura social. Assim, conflito e poder passam a fazer parte do repertório de componentes inerentes aos processos de manutenção e transformação das estruturas sociais em uma abordagem antropológica em que a própria estrutura social é percebida como uma rede de relações entre atores (SCOTT, 2000).

De acordo com o antropólogo Norman Long, bastante identificado com essa perspectiva, embora a POA tenha incorporado algumas das preocupações marxistas, ajustando o foco de análise para um enfoque menos individualizado e mais preocupado em capturar as tensões sociais e demais interações entre o indivíduo e o ambiente, ela mantém um olhar avesso à determinações externas, típicas da abordagem marxista. O autor explica que, em especial no campo de estudos da sociologia do desenvolvimento, a POA surge como uma alternativa às perspectivas estruturalistas baseadas no conceito de determinação externa¹⁴:

Todas as formas de intervenção externa se introduzem necessariamente nos modos de vida dos indivíduos e grupos sociais afetados, e desta maneira são mediadas e transformadas por estes mesmos atores e suas estruturas. (LONG, 2007, p. 42) (tradução nossa).

Sendo assim, a POA se desenvolve com um interesse explícito nos atores sociais e na sua capacidade de oferecer respostas diferenciadas às situações permeadas por circunstâncias estruturais similares e em condições aparentemente homogêneas. Para os estudiosos dessa abordagem, os modelos sociais diversos que resultam dessas situações são, em parte, criação coletiva dos atores mesmos. Eles emergem a partir das negociações, interações e estratégias individuais e coletivas que tem lugar não somente nos atores que atuam diretamente

¹⁴ Para Long (2007), o conceito de determinação externa constitui o fundamento de dois modelos estruturalistas que, até recentemente, vinham ocupando a cena central na sociologia do desenvolvimento: a teoria da modernização e a economia política. Ambos os modelos partem da premissa de que o desenvolvimento e a troca social são o resultado de determinações originadas em centros de poder externos mediante as intervenções dos corpos estatais ou internacionais.

nesses contextos, mas também nos atores sociais “ausentes”. Em outras palavras, aqueles que influenciam essas realidades sem, contudo, estarem materialmente presentes (LONG, 2007).

Entretanto, para Norman Long (2007), mais do que um enfoque teórico de natureza abstrata e inoperante, a POA está assentada em alguns fundamentos conceituais e metodológicos que tornam possível o seu uso para examinar problemas de mudanças e continuidade social em geral. Dessa forma, apresenta uma abordagem organizada em nove pilares ou, para usar sua terminologia, nove “pedras angulares”, sem as quais, não seria possível a operacionalização da POA.

A primeira “pedra angular” de uma perspectiva orientada ao ator é o pressuposto da heterogeneidade. Ainda que em circunstâncias aparentemente homogêneas, a vida social abriga uma multiplicidade de formas sociais e repertórios culturais que não podem ser ignorados nas análises. Como se produz, reproduz, consolida e transforma essa multiplicidade social e quais são os processos sociais envolvidos nessa dinâmica – segunda pedra angular – são as perguntas que devem ser feitas por um pesquisador da POA. Ao invés de buscar explicações em condicionantes ou resultados estruturais dados, as descobertas a serem perseguidas devem apoiar-se no contexto vivido pelos atores. A terceira pedra angular refere-se à noção de *agência* e relaciona-se, por um lado, à capacidade de alguns atores de sistematizar e ordenar suas experiências e as experiências de outros e de atuar sobre elas. Por outro lado, está relacionada à aptidão para manejar tanto habilidades práticas relevantes, por exemplo, o acesso a recursos materiais e não materiais (como aqueles de cunho psicológico, religioso ou simbólico), quanto àquelas relacionadas a competências organizativas particulares associadas ao carisma e a capacidade de liderança.

O quarto fundamento da POA complementa este último e refere-se à ação social e ao conceito de rede. Parte-se do pressuposto de que a ação social não é um componente exclusivamente individual, centrado no ego. Ela tem lugar nas complexas redes de relações, onde estão presentes tanto influências diretas de componentes humanos e não-humanos, quanto influências relacionadas aos valores, convenções sociais e relações de poder. Daí resulta o quinto fundamento, que consiste em conceber que a ação social, as agências e as interpretações que os atores extraem da realidade estão localizadas em contextos específicos e se geram dentro deles. Por esta razão, os referenciais analíticos só podem ser aferidos mediante uma investigação aprofundada da realidade empírica e não a partir de categorias

sociológicas pré-estabelecidas. A sexta pedra angular refere-se ao caminho percorrido pela informação e pode ser sintetizada da seguinte maneira: os significados, valores e interpretações da realidade são forjados culturalmente e aplicados de maneira distinta, sendo reinterpretados e retroalimentados, produzindo, por vezes, novos padrões culturais.

A sétima e a oitava pedras angulares são, talvez, as mais importantes no que se refere à aplicação geográfica dessa perspectiva. Elas tratam, respectivamente, dos temas das escalas e das interfaces sociais. O tema das escalas na POA é abordado de forma articulada e refere-se ao modo como as arenas localizadas se articulam a fenômenos amplos de macro-escala para influenciar as mudanças sociais em ambos os níveis. Long (2007) defende que, nem as análises centradas em macro estruturas, nem aquelas focadas de forma exclusiva nos cenários localizados são capazes de capturar a totalidade do mundo vivido, haja vista que não conseguem preencher o hiato teórico existente no meio do caminho entre elas. Nessa perspectiva o tema das escalas é central, pois viabiliza a interação entre diferentes sítios de ação social, abordando a questão como uma trama coesa de relações entrelaçadas que se inter cruzam e interpenetram nos vários espaços simbólicos e geográficos de atuação dos atores envolvidos, direta e indiretamente, com o dia a dia dos “cenários interativos de pequena escala” (LONG, 2007, p.132).

De acordo com o autor há outra noção capaz de complementar o tema das escalas no que tange a proposta de associar análises micro e macroestruturais. A noção de *estruturas emergentes* enfatiza a existência de certos padrões de interação social que emergem no meio do percurso, entre as situações sociais localizadas e seus reflexos na organização de macro-estruturas coletivas e relativamente estáveis. O seguinte exemplo apresentado por Long (2007) ilustra bem esta interação sublinhando a forma como a ação individual e/ou coletiva não intencional em nível micro pode afetar, inesperadamente, os espaços macro:

A pressão sobre um banco resultado do excessivo abandono dos credores (ocasionado por rumores de que o banco é incapaz de cumprir com suas obrigações financeiras) gera o aumento dos abandonos devido a crescente falta de confiança pública, que no final talvez o leve (*o banco*) ao colapso. As ações realizadas pelos clientes individuais do banco e pelos oficiais contribuíram, é claro, para esta situação de deterioração, mas é muito pouco provável que eles tivessem em busca deste resultado. (LONG, 2007, p. 135) (Grifo e tradução da autora).

Neste caso, nem os clientes do banco, nem os banqueiros buscaram ou previram este resultado. A falência do banco foi consequência da evolução de micro relações dispersas e construídas pouco a pouco entre os atores chave do sistema bancário. Das estruturas concretas que emergem paulatinamente das inúmeras interações promovidas pela intersecção entre espaços micro e macro de atuação social, surge o conceito de *estruturas emergentes*. Ele pode ser bastante útil para auxiliar na compreensão de situações particulares de intervenção social, onde a ação localizada de um ou mais atores extra-locais, desencadeia um efeito dominó em espaços sociais mais distantes, tanto para a esfera macro quanto micro, que criam, com o tempo, conjuntos emergentes de interações que organizam sistemas de escalas maiores ou campos distintos de atuação (LONG, 2007).

É nessa perspectiva de estudo que a presente pesquisa se insere. O quadro de referência analítica se inicia com a intervenção do Estado sobre um dado espaço geográfico, criando uma UC de uso sustentável. Essa ação tem um efeito imediato de estabelecer um novo conjunto de regras de uso do espaço e de instaurar um novo regime de relações entre os diversos atores (humanos e não humanos) desse espaço. A delimitação de uma área geográfica direcionada para conservação ambiental, embora admitindo amplo espectro de intervenção humana, gera outro campo de atuação dos atores envolvidos direta ou indiretamente com a área, o campo ambiental. Com o tempo, uma série de pequenos e grandes “contratos sociais” permeados por este campo ambiental emergem e passam a reorganizar o espaço original, transformando-o. É neste ponto que o enfoque da *interface social* – oitava pedra angular da POA – é mobilizado para evidenciar a

heterogeneidade social, a diversidade cultural e os diversos conflitos inerentes às situações que envolvem intervenção externa:

As interfaces tipicamente ocorrem nos pontos onde se cruzam diferentes, e frequentemente conflitivos, mundos de vida e campo sociais, ou mais concretamente, em situações sociais (...) nas quais as interações giram entorno dos problemas de mediar, acomodar, segregar, ou disputar pontos de vistas sociais, avaliativos e cognitivos (LONG, 2007, p. 136) (Tradução da autora)

Assim, a partir das novas intersecções sociais deflagradas ou fortalecidas pela criação desse campo ambiental, resultado em primeira instância da intervenção estatal, desprendem-se uma multiplicidade de situações sociais de interface compostas por relações de natureza tanto conflituosas quanto cooperativas, que contém em si uma enorme variedade de interesses, valores, projetos, racionalidades e formas de poder. Segundo Long (2007), a análise das interfaces sociais pretende destacar as descontinuidades e vinculações presentes nas situações sociais estudadas e identificar as formas organizativas e culturais que as perpetuam, reproduzem ou transformam. Além disso, permite entender melhor como ocorrem as transformações políticas, haja vista que confere especial destaque às respostas diferenciais dos grupos sociais locais frente as situações de intervenção externa.

Por fim, o nono fundamento da POA pode, agora, ser apresentado como um apanhado geral dos demais, pois apresenta, grosso modo, o objetivo e a função da POA. Long (2007) o descreve como sendo um horizonte analítico a ser perseguido pelo pesquisador, visando compreender a forma e o conteúdo dos sistemas sociais diversos, elucidando sua gênese, contemplando sua viabilidade real e sua capacidade autogestora, bem como suas formas de replicação e de irradiação para ramificações sociais mais amplas. Assim, o enfoque começa com problemas ou situações problemáticas definidas por qualquer ator social, desde os governantes que desenham as políticas públicas, passando pelos pesquisadores, até atores localizados. Assim, o dilema do pesquisador sempre passará por como representar as situações problemáticas ao ser confrontado com múltiplas vozes e realidades contidas nos espaços sociais localizados. Assim, a POA não ensina o quê representar, mas apresenta o caminho.

1.1.3 A INTERFACE COMO LÓCUS DO CONFLITO, DA HETEROGENEIDADE E DA NEGOCIAÇÃO.

Com o propósito de contornar alguns dos problemas ligados à perspectiva centrada no ator, em especial, aqueles relacionados ao excesso de centralidade imputado ao estudo das micro relações em pequena escala, o enfoque da interface pretende complementar esta perspectiva “calibrando” as lentes de análise para outra zona de concentração localizada, mais especificamente, na intersecção entre diferentes mundos de vida, paradigmas culturais e projetos políticos¹⁵.

O primeiro fundamento desta perspectiva está ligado ao tema da interação e da heterogeneidade. As análises influenciadas pelo enfoque da interface não estão focadas nos indivíduos ou nas estratégias de grupo, mas sim nas ligações e redes de relações que se desenvolvem entre atores com diferentes modos de vida, projetos políticos etc. As interações continuadas entre estes atores tendem a dinamizar os sistemas sociais localmente e acabam por desenvolver fronteiras simbólicas e expectativas compartilhadas que diferem os participantes da interface daqueles de fora dela. Com o tempo, a própria interface pode se tornar uma estrutura social portadora de um *módus operandi* próprio com regras, projetos, estratégias de convivência e atuação e uma imagem exclusiva. Quanto mais a interface se consolida maior é seu potencial de irradiação para outras escalas mais amplas de atuação, assim como de provocar a mudança social (LONG, 2007).

Por abrigar a diversidade, o enfoque da interface destaca as diferentes formas de olhar para o mundo e os diversos paradigmas culturais presentes nos contextos investigados. Ao mesmo tempo,

¹⁵ Os paradigmas culturais aqui descritos fazem referência a noção de paradigma elaborada por Thomas Kuhn (1962/2000) para referir-se ao caráter e sucessão de paradigmas ou visões de mundo contrastantes no desenvolvimento da ciência. Grosso modo, a noção descreve um conjunto de crenças, valores, técnicas etc, partilhados pelos membros de um mesmo grupo. Por projeto político, adotamos a noção de Dagnino *et al.* que consideram projetos políticos como os “conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (2006, p.38).

contribui para que os próprios integrantes definam ou clarifiquem suas posições ideológicas frente aos outros grupos. Assim, é possível traçar o perfil dos projetos políticos presentes nas situações problema, associando-os à história de vida, valores e interesses de quem os está representando no momento, mas sempre assumindo que os indivíduos em si não permanecem constantes e estáveis em todos os contextos sociais em que atuam. Dessa forma, o foco nas interfaces viabiliza a identificação da natureza dos embates (explícitos ou velados), elucidando a correlação de forças existente entre diferentes paradigmas socioculturais e representações de mundo. Ademais, também ganham relevo os distintos conhecimentos que legitimam tais posturas diversas.

Os processos de conhecimento são fundamentais para esta abordagem, pois dizem respeito às diferentes formas como a informação chega até os atores, se consolida e é reprocessada para, só então, ser tomada como recurso argumentativo nas situações de negociação e debate. Por exemplo, os paradigmas culturais associados ao saber tradicional e técnico são apenas uma parte do conhecimento adquirido e processado pelos atores em situações de interface. A outra parte, na forma de experiências particulares de vida, personalidade psíquica, valores pessoais, relações parentais etc, funde-se a esta para produzir aquilo que Long (2007) refere-se como um “encontro de horizontes”. Parte-se do pressuposto de que o conhecimento está presente em todas as situações sociais e, em geral, articulado com relações de poder e distribuição de recursos. Então, no enfoque das interfaces, o conhecimento é visto como “o produto final que resulta da interação, diálogo, reflexão e embates de significado, envolvendo ainda aspectos de controle, autoridade e poder” (LONG, 2007, p.145).

Outro fundamento desse enfoque, explica Long (2007), é que as interfaces são entendidas como lócus de divergências, dos conflitos e da negociação. Ainda que pressuponham, em alguma medida, certo grau de interesse comum, as situações de interface são compostas de interações entre atores com objetivos e interesses contraditórios organizados sob relações desiguais de poder e de acesso a recursos. Via de regra, descrevem situações de negociação, onde os atores implicados devem corresponder tanto as expectativas daqueles que representam, quando as expectativas daqueles com quem negociam. Assim, estas situações tendem a abrigar atores que, frequentemente, ocupam posições intercaladas entre domínios sociais ou níveis hierárquicos distintos. Tais atores, dependendo de sua capacidade organizativa, grau de liderança, carisma e interesse pessoal ou coletivo podem, por vezes, atuar como

intermediários entre um ou mais sistemas sociais implicados na interface.

O debate teórico em torno dos conflitos tem polarizado pesquisadores de distintas disciplinas do conhecimento em torno de dois grandes modelos conceituais que concebem de maneira oposta os efeitos destes conflitos sobre as sociedades contemporâneas. De um lado, encontram-se aqueles que acreditam que os conflitos são inerentes a qualquer sistema societário e que funcionam, na verdade, como propulsores de mudanças. Para esses autores não existe possibilidade de resolução definitiva de qualquer conflito, sendo o consenso, apenas uma contingência. O outro grupo é composto por atores que acreditam que os conflitos são distúrbios nos sistemas equilibrados e que, portanto, exigem esforços para o desenvolvimento de estratégias no sentido de neutralizá-los ou mitigá-los. As análises e conseqüentes intervenções nesse modelo levam em consideração o grau de desvio a partir de um estado original da sociedade considerado ótimo (FERREIRA, 2007).

Essas duas formas de compreender os efeitos dos conflitos sobre as sociedades são apresentadas por Barbanti Jr. (2002) como tendo origem em escolas distintas: a do conflito e a do consenso. Assim, a escola do conflito reúne um conjunto de autores de formação predominantemente marxista e neo-marxista, enquanto a escola do consenso é constituída por autores das escolas funcionalistas e adeptos das teorias de sistemas. No Brasil, a escola do conflito influenciou de forma marcante as análises até a metade da década de 1980. Com a alteração da conjuntura política mundial provocada pela queda dos regimes socialistas, essa teoria diminui sua penetração entre os cientistas, cedendo espaço para novos marcos teóricos, com destaque para a teoria do consenso.

Uma formulação original do tema é dada por Hirschmann (1996) ao apresentar os conflitos sociais como “*pilares das sociedades de mercado democráticas*”. À diferença do marxismo, Hirschmann não vê a luta de classes como o conflito maior que desestabilizaria essas sociedades. Na sua construção emprega os termos “cola” e “solvente” a fim de ilustrar os distintos efeitos que os conflitos podem acarretar nas sociedades. Assim, o conflito pode funcionar como “cola” quando seus efeitos produzem alterações positivas nos sistemas sociais. Ainda que as crises, que os originam, não sejam finalizadas com sucesso (a exemplo de guerras ou crises econômicas), os conflitos tendem a produzir transformações ou inovações (sociais, políticas, técnicas, econômicas etc) em alguns aspectos desses sistemas, fortalecendo-os. Em

contrapartida, os conflitos podem agir como “solvente”, dissolvendo laços sociais, bloqueando o progresso e a renovação dos sistemas societários. Para esse autor, definir se os conflitos funcionam como cola ou solvente não é uma conclusão a que se possa chegar a priori e/ou através de generalizações. Cada caso precisa ser analisado mediante um exame mais atento das interações de cada tipo de sociedade e seus conflitos característicos.

Para Guivant (2002), a dicotomia analítico-interpretativa expressada por modelos conceituais que consideram os efeitos dos conflitos a partir de pontos de vistas polarizados pode ser mais bem compreendida através do estudo dos seus princípios de referência. Ou seja, das visões de mundo ou posturas filosóficas e epistemológicas que lhes dão suporte. Tais princípios estão relacionados às diferenças entre posições teórico-epistemológicas “construtivistas” e “realistas”, que refletem diferentes concepções sobre as relações entre sociedade e natureza, entre leigos e peritos e entre indivíduos e sociedades. A autora analisa os pressupostos ligados às concepções “construtivistas” e “realistas” para entender as diferentes visões de mundo que moldam o contexto societário diante de situações de conflito ambiental e de implementação de projetos e programas de desenvolvimento sustentável.

De acordo com Guivant (2002), dentro da sociologia ambiental, a corrente realista aborda os problemas e conflitos como entes objetivos que existem independentemente da forma pela qual os atores sociais os percebem. Nessa perspectiva, a poluição do ar, por exemplo, é uma realidade objetiva e sua solução deve ser perseguida por meio de medidas técnicas adequadas que levem em consideração, sobretudo, os agentes físico-químicos que a constituem, bem como as condições sócio-materiais para sua erradicação.

Já a visão construtivista concentra-se nas representações sociais, não oferecendo igual importância à realidade objetiva. Nessa abordagem, o que dá significado e concretude aos conflitos é o modo como eles são definidos e os significados atribuídos a eles pelos diferentes atores. Para os construtivistas, os conflitos são demandas construídas socialmente. Assim, interessa-lhes entender como as pessoas atribuem significados a seus mundos e como e por que elas constroem determinadas demandas em detrimento de outras. Ou seja, como e por que alguns conflitos ganham publicidade e interesse e outros não e quais são os impactos desses conflitos para as sociedades contemporâneas. Não se trata, somente, de validar a existência concreta dos conflitos e

buscar solucioná-los, como na visão realista, mas compreender que sua emergência e notoriedade são construídas pelas sociedades, dentro do contexto social, espacial e momento histórico em que se encontram inseridas.

As tensões entre ambas as abordagens podem ser sintetizadas a partir das principais críticas de um grupo ao outro. De acordo com Guivant (2002), os realistas acusam os construtivistas de caírem em um relativismo paralisante – sobre as diferentes vertentes que devem ser consideradas na análise dos problemas ambientais –, que levaria à passividade política. Os construtivistas, por sua vez, defendem-se argumentando que não podem falar “pela natureza”, “pelos oprimidos”, ou ainda, “pelos opressores”, porque os conhecimentos e atitudes são parciais e baseados em julgamentos de valor. Visando contornar as incongruências e lacunas de ambas as abordagens e produzir modelos analíticos mais adaptados ao campo empírico ambiental, a autora apresenta, então, a teoria do ator-rede, como a melhor opção para combinar as visões realistas e construtivistas. Ademais, em investigações mais recentes Guivant (2010) e Guivant *et al.* (2009; 2008; 2007a; b; 2005) têm trabalhado com o enfoque das interfaces como ferramenta de análise para o estudo de diferentes situações problema ligadas ao campo socioambiental, a exemplo das problemáticas que emergem do conflito de paradigmas culturais e de conhecimento em torno da implementação de políticas públicas globalizadas (nanotecnologia, economia verde e organismos geneticamente modificados).

O tema dos conflitos articulado ao enfoque das interfaces é bastante eficiente para análise das situações de intervenção social por atores externos, sobretudo quando motivadas por interesses ligados ao campo do desenvolvimento, como é o caso do contexto desta pesquisa. Esta estratégia teórico-metodológica é particularmente útil em situações onde a intervenção externa dispara uma sequência de eventos diversos que alteram, em última instância, as formas de organização societária local. Assim, ela auxilia na compreensão de como os processos de intervenção externa penetram nos mundos de vida dos atores locais, se articulam a eles alterando projetos políticos, interesses e valores, chegando a integrar-se no repertório de recursos e estratégias de ação social.

Por este prisma analítico, os projetos de intervenção estatal, a exemplo da criação de uma APA, são abordados como um processo continuado, socialmente construído e negociado, ao invés de serem

tomados como pacotes prontos impostos de cima para baixo. Long (2007) ressalta que, na maioria das situações estudadas, a intervenção “externa” é, com o tempo, “internalizada” e chega a significar coisas muito diferentes para os indivíduos e grupos locais e extra-locais implicados, sejam aqueles que deflagraram o processo, aqueles que sofreram diretamente suas consequências, seja ainda os que se integraram posteriormente. Os resultados destas intervenções, no entanto, é que não podem e não devem ser previstos e, sobretudo, pré-julgados.

As interações entre o governo ou as agências externas que intervêm na realização de programas de desenvolvimento particular e nas chamadas populações receptoras não podem entender-se de modo adequado mediante o uso de concepções generalizadas como ‘relações Estado-cidadãos’ ou apelando a conceitos normativos como a ‘participação local’. (...) implica, não somente entender as lutas e diferenças de poder que têm lugar entre as partes envolvidas, *mas também um esforço para revelar a dinâmica de acomodação cultural que faz possível a interação de vários mundos de vida.* (LONG, 2007, p. 148) (Tradução e grifo da autora).

Nesse sentido, ainda que os conflitos sejam uma importante chave de análise para elucidar a diversidade social e as formas de interação presentes em um determinado contexto de referência investigativa, eles não dão conta de abarcar, sozinhos, a totalidade dos processos e estruturas sociais envolvidos na vida cotidiana. Por exemplo, enquanto ferramenta analítica, eles não são úteis para compreender como se organizam e perpetuam as relações de cooperação e aliança entre atores e agências diversos, implicados ou não nos conflitos, e como estas interações se intercalam e se articulam com os eventos sociais críticos para produzir novos patamares de interação e organização societária. Além disso, a análise de conflitos não nos permite compreender porque determinados acordos e resoluções obtidos a partir de negociações em situações de conflito não são levados a cabo entre as partes, ou ainda não surtem os efeitos sociais desejados. Em outras palavras, ao tomar o conflito como ferramenta metodológica exclusiva de análise científica, o pesquisador tende a desconsiderar, ou

conferir pouco rigor analítico, aos demais universos paralelos e interconectados que integram a totalidade do mundo vivido.

Entender os meandros e particularidades das relações que regem as sociedades e sua área de vida não é tarefa fácil, agregar a ela o compromisso de “espacializar” a análise e colocar em evidência os atributos geográficos que influenciam e são influenciados pelos sistemas societários, é ainda mais difícil. Isso é mais emblemático, quando tais espaços são atravessados por estruturas legais e normativas particulares, que restringem o campo de atuação e o uso dos recursos, como é o caso das unidades de conservação. No próximo tópico, discute-se como as relações de “poder”, “identidade” e “territorialidade” presentes nos territórios são transformadas com a criação de uma unidade de conservação. Para tanto parte-se da apresentação dos principais enfoques teóricos e epistemológicos centrados no território como chave de análise para compreensão das relações entre espaço, sociedades e recursos e busca-se articulá-los à teoria do ator-rede e ao enfoque das interfaces.

1.1.4 REDES, TERRITÓRIOS E TERRITORIALIDADES: UMA LEITURA DAS CONDIÇÕES ESPACIAIS DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL EM ESPAÇOS NATURAIS PROTEGIDOS

No debate sobre a ocupação humana em espaços naturais protegidos observa-se que, embora sob diferentes perspectivas teóricas, os conceitos de território, conflito e identidade são recorrentes na maioria dos estudos. Ainda que a sobreposição e o inter cruzamento desses temas imperem no contexto empírico, no campo teórico esses conceitos adquirem peso e centralidade distintos de acordo com a filiação analítica da pesquisa. Assim, abordagens nas áreas das ciências sociais e educação tendem a enfatizar aspectos relacionados à identidade e relações conflituosas (VEIGA, *et al.*, 2009; CREADO *et al.*, 2008; FERREIRA, *et al.*, 2007; CATTANEO, 2004), enquanto que nas ciências políticas o território ganha destaque (ACSELRAD, 2010, COELHO *et al.*, 2009; JATOBÁ *et al.*, 2009).

Não obstante, a noção de território seja alvo de atenção especial dentro da geografia, pois está diretamente ligada à espacialidade humana, ela também é mobilizada por outras disciplinas do conhecimento, a exemplo da biologia, ciências políticas, antropologia e economia. Com efeito, o território é um daqueles termos amplamente

empregados, porém pouco precisado. Assim, em torno de um núcleo conceitual comum – que diz respeito à população, espaço e recursos – reúnem-se abordagens, significados e enfoques disciplinares distintos (RAFFESTIN, 1993). A polissemia em torno do termo foi abordada por Haesbaert (2009), que realizou importante esforço de síntese ao classificar a multiplicidade de vertentes ou dimensões assumidas pela noção de território e organizá-las dentro de suas respectivas matrizes filosóficas.

Dessa forma, Haesbaert (2009) classificou a noção de território em quatro diferentes vertentes de acordo com sua vinculação epistemológica: i) a vertente política é a mais difundida, sendo o território visto como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder. Na maioria das vezes, mas não sempre, essa vertente está relacionada ao poder do Estado; ii) a vertente cultural prioriza, por sua vez, a dimensão simbólica e mais subjetiva, estando relacionada às noções de identidade e memória sociocultural. Nela, o território é interpretado, sobretudo, como o produto da apropriação simbólica de um grupo social em relação ao seu espaço vivido; iii) já a vertente econômica enfatiza as relações espaciais das interações econômicas. O território é percebido como fonte de recursos específicos; iv) por fim, a vertente naturalista concebe o território a partir das relações entre sociedade e natureza, porém com ênfase na perspectiva biológica dessa relação. Ou seja, o território dos seres humanos é abordado pela vertente naturalista em analogia ao comportamento animal de defesa de sua área de vida.

Para Haesbaert, essa classificação auxilia na organização do conhecimento referente às distintas formas que o conceito de território é interpretado ou concebido. A partir dela, propõe enquadrar essas quatro vertentes dentro de duas matrizes filosóficas distintas, que correspondem a patamares mais amplos da organização do conhecimento: o binômio materialismo-idealismo e o binômio espaço-tempo.

O **Binômio materialismo-idealismo** contempla duas perspectivas ou abordagens do território: i) a visão parcial refere-se a enfoques teóricos que abordam o conceito de forma fragmentada, pois enfatizam apenas os aspectos materiais e de cunho mais objetivo e pragmático – vertentes política, naturalista e econômica –, ou apenas os de ordem imaterial, relacionadas às visões idealistas, que priorizam aspectos simbólicos e subjetivos de populações específicas, enquanto elementos que condicionam a construção do território. O território nesse

sub-grupo é associado, frequentemente, à dimensão cultural e à escala local de povos e populações tradicionais; ii) a visão integradora parte da premissa que o território é um espaço bidimensional e que, portanto, não pode ser reduzido a uma abordagem fragmentada dos processos subjetivos/objetivos e/ou das estruturas materiais/simbólicas que nele estão contidas. Assim, o território carrega sempre e de forma indissociável uma dimensão simbólica-subjetiva (ligada à cultura ou à identificação social) e uma dimensão objetiva-material (especialmente político-econômica).

O **Binômio espaço-tempo** corresponde a uma perspectiva relacional da noção de território, que tem como pano de fundo a concepção de um espaço geográfico híbrido. Ou seja, um espaço que é, simultaneamente, sociedade e natureza, política, economia e cultura, produto e produtor de relações materiais e imateriais (subjetivas), que variam no tempo e no espaço, regidas pela interação de escalas locais e extra-locais. O território é concebido, assim, a partir do encontro e desencontro de múltiplas relações de poder, desde o poder material das relações econômicas e políticas até o poder simbólico das relações de caráter cultural ou social.

Essa última perspectiva aproxima-se bastante dos enfoques sociológicos conferidos por Latour (2008a;b) e Long (2007) à análise do social, haja vista, que o território é abordado como um híbrido de natureza e cultura, inerentemente interconectado por redes de relações sociais influenciadas pelo tempo e pelo espaço. Aqui se enquadram as abordagens de geógrafos como Claude Raffestin (1993), Marcelo Lopes de Souza (1995) e o próprio Rogério Haesbaert (2009). Esses autores apresentam importantes contribuições para a problematização do conceito enquanto variável analítica-chave na compreensão dos processos e estruturas que conformam as sociedades e seus espaços na atualidade.

Um primeiro aspecto evidenciado por esse grupo de autores diz respeito ao caráter político do conceito. Percebe-se um relativo consenso de que a dimensão política, para além de sua perspectiva jurídico-estatal, é a que melhor responde pela conceituação de território. A dimensão política aferida ao território está associada, na realidade, à noção de poder. Esse poder diz respeito a um campo de relações sociais enraizadas no dia a dia dos cidadãos em comunicação e troca. Nesse sentido, a política, o poder e, conseqüentemente, o território não estão, necessariamente, associados ao poder do Estado e ao território nacional. Embora o poder político de caráter restrito ao Estado seja uma das

formas por meio das quais o poder se manifesta, ele não corresponde à totalidade da natureza do poder (HAESBAERT, 2009; SOUZA, 1995; RAFFESTIN, 1993).

Raffestin (1993) faz importante distinção entre os dois tipos de poder associados ao conceito de território e, conseqüentemente, ao social, que vêm ao longo dos anos produzindo sucessivos equívocos analíticos. Para ele, existe uma distinção crucial entre o “Poder” associado ao Estado e o “poder” que diz respeito a todos os outros tipos de poder presentes nas relações humanas. Nessa segunda forma, que engloba a primeira, o poder se caracteriza a partir de quatro padrões operativos, a saber: a) emana a partir de inumeráveis pontos e não só do Estado; b) não é uma coisa ou objeto, mas sim uma relação; c) essas relações não estão fora de outros tipos de relações (econômicas, sociais, culturais etc), mas são imanentes a elas; d) o poder vem de baixo, de todas as relações e, por este motivo, não há uma oposição entre dominados e dominadores. Quando dois ou mais atores disputam recursos, materiais ou imateriais, eles estabelecem uma relação. Os pólos dessa relação, em interação através da disputa, dispõem de recursos (materiais e imateriais) distintos e de diferentes potenciais de ação ou força. As forças presentes nessa interação formam um campo: o campo do poder (RAFFESTIN, 1993).

Assim, o poder enquanto tal está onipresente e não é propriedade de um indivíduo, mas sim de uma relação, pois para alguém exercer o poder ele deve estar investido de legitimidade. Essa legitimidade só é conseguida a partir da comunicação positiva (benigna) com outros indivíduos ou grupos. Entretanto, quando a legitimidade é ameaçada ou rompida, o poder transforma-se em autoritarismo, dominação ou violência. Essas estratégias sociais são mobilizadas na tentativa de restaurar o poder ou, diante dessa impossibilidade, de manter o controle, já que não existe mais legitimidade (SOUZA, 1995).

Para Souza (1995), as freqüentes superposições e confusões conceituais entre as noções de poder, dominação, violência e autoritarismo são responsáveis por tradicionais equívocos analíticos, que têm escamoteado as diferenças estruturais entre os conceitos de “poder”, “política” e “território”, mais abrangentes que as noções de poder do Estado e território nacional. Assim, compreender essa distinção é fundamental para desvelar a heterogeneidade de interesses e projetos de vida presentes dentro das sociedades e dos territórios. Trata-se de entender a sociedade menos como vítima do poder e mais como participante nele.

Ademais, é necessário despir o conceito de território da imponência imposta pelo “imaginário coletivo” que o associa à noção de soberania nacional e de gestão estatal. Dessa forma, Souza (1995, p.95) define território como sendo “o campo das relações de poder espacialmente delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato referencial”. Para ele, essa definição amplia e flexibiliza a compreensão do território em dois aspectos: periodicidade (no tempo) e escala (no espaço). Em relação à periodicidade, os territórios podem ter tanto um caráter permanente (territórios nacionais, territórios indígenas, territórios de unidades de conservação), passando por uma existência periódica e/ou cíclica (territórios de prostituição, de venda de droga, de gangues), quanto um caráter efêmero (territórios de guerras não permanentes). No que se refere à escala, o território também assume proporções diversas desde escalas mais localizadas como a casa (território familiar) e a rua, até escalas mais globalizadas (União Europeia, Mercosul etc).

Para além das variações que o território pode assumir no tempo e no espaço, Haesbaert (2009) acrescenta as dimensões materiais e simbólicas (subjativas), destacando o caráter multidimensional do conceito. Nessa compreensão, além de articular múltiplas possibilidades de existência no tempo e no espaço, os territórios podem estar relacionados ao domínio econômico (territórios de empresas) ou à natureza simbólica de aspectos culturais e sociais (territórios da cultura açoriana, territórios indígenas, caiçaras etc.). O território, portanto, é também relacional.

Dois pontos merecem ainda ser sublinhados e tratados conjuntamente: a relação entre poder, território e identidade e a relação entre controle espacial estatal (poder do Estado) e inovação territorial. A primeira conduz à segunda e ambas se articulam e se justapõem:

Toda relação de poder espacialmente mediada (**por um ator externo**) é produtora de identidade, pois controla, distingue, separa e, ao separar, de alguma forma nomeia e classifica os indivíduos e os grupos sociais. E vice-versa: todo processo de identificação social é também uma relação política, acionada como estratégia em momentos de conflito e/ou negociação (HAESBAERT, 2009, p. 89). (Grifo da autora).

Assim, quando o Estado delimita uma determinada área ele está depositando nessa área um tipo de poder: o de natureza política, no sentido restrito ao poder do Estado. Além disso, o ato de delimitar, de criar fronteiras, representa uma forma de controle sobre as pessoas e os recursos presentes nesse espaço, através do controle de uma área física. Esse novo recorte espacial legitima as identificações sociais previamente existentes, a exemplo da criação de um novo município, território indígena ou unidade de conservação. Com isso, novas identificações são constituídas e outras já existentes são fortalecidas. Assim, outras formas de poder e de relações entre elas emergem (HAESBAERT, 2009).

O controle territorial exercido ao criar um novo recorte espacial torna-se uma das ferramentas técnicas utilizadas pelo Estado em processos que objetivam algum tipo de padronização, internamente ao território, e de classificação, na relação com outros territórios. Os que vivem dentro dessas áreas passam, ao mesmo tempo, a serem percebidos como “iguais”, vivendo subordinados a um mesmo tipo de controle (interno ao território), mas “diferentes” daqueles que estão fora do território (HAESBAERT, 2009).

Para expressar essa ideia de limites territoriais, que criam diferenças e identidades, Souza (1995) evoca a noção de alteridade. Para esse autor, o território percebido enquanto um campo de forças e uma teia ou rede de relações sociais é definido pelos limites de uma alteridade. Ou seja, a alteridade difere os “*insiders*”, os que estão dentro do território, dos “*outsiders*”, os “estranhos”, que estão fora. Esses últimos são aqueles que não se identificam com o grupo social que define o território. Assim, os *insiders* são portadores de uma territorialidade que carrega uma identidade e espacialidade comum. Neste trabalho, o conceito de territorialidade é compreendido no sentido atribuído por Sack (2011, p. 76) como “(...) a tentativa, por indivíduo ou grupo, de afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relações, ao delimitar e assegurar seu controle sobre certa área geográfica”, o território.

Refletindo sobre as relações de poder, Certeau (1994) evoca as noções de “estratégia” e “tática” para destacar a diferença entre os tipos de relações de força presentes na sociedade. Segundo o autor, a *estratégia* corresponde a uma manipulação das relações de força presentes em um espaço/tempo, reduzido unicamente a espaço. Ela se organiza mediante o domínio de espaço pela vista, a estratégia prevê e se antecipa ao tempo, pela leitura do espaço. Postula um espaço (simbólico ou material) suscetível de ser circunscrito como algo próprio

de alguém, de um poder (um empresa, o Estado, uma cidade, o exército, a ciência etc) e de ser a base de onde se podem gerir as relações com uma exterioridade de alvos, objetivos e regras de conduta. Na estratégia o espaço aparece homogêneo e totalizado, perde-se a riqueza de detalhes, processos, atores sociais e formas de organização em detrimento do estabelecimento de regras, procedimentos e relações de poder heterônomas, nela o poder se encontra “amarrado a sua visibilidade” (p.99). A *tática* é a “arte do fraco”. Se expressa nas brechas do campo de atuação e no espaço geográfico controlado pelo inimigo. A tática se infiltra e se pulveriza, mas não tenta dominar, ela “é determinada pela ausência de poder assim como a estratégia é organizada pelo postulado de um poder” (p. 99). A tática é difusa, não pode ser facilmente detectada e se expressa através dos métodos utilizados pelos atores para atingir seus objetivos. O que ela ganha não se conserva e não se localiza é este não-lugar que lhe permite mobilidade e destreza para operar no campo de visão do “inimigo”.

Raffestin se refere à situação dos territórios criados por intervenção estatal como inerentemente produtora de crises e “insurreições”, que irão dar origem a novas territorialidades. Na medida em que um determinado espaço ou, para usar a expressão do autor, determinada “malha” é desejado por um “ator”, esse ator se organiza, criando uma “estratégia” de ação, para definir o sistema de controle que melhor corresponda a seu projeto, pronto para transformar a existência daqueles que a ele estão submetidos. Quando os que estão submetidos a sua “agência” reagem, de alguma forma, a essa nova ação sobre si, tentando recuperar o estado anterior ou buscando adequar-se a essa nova realidade, é produzido um período de tensão e crise, traduzido por modificações mais ou menos fortes nos sistemas de limites. Isso se torna o novo contexto no qual se instaura uma nova territorialidade. Parafraseando o autor, “toda mudança de malha implica uma nova territorialidade” (1980, p. 170).

Portanto, não há como separar o poder simbólico do poder político, no seu sentido mais restrito, pois a ação de estabelecer um território político, criando uma nova área geográfica, por exemplo, produz imediatamente uma reação, a de gerar novas identificações e relações com esse território, ou novas territorialidades, que são portadoras de simbologias próprias. Essa reação coletiva, que gera novas territorialidades, é uma resistência à instalação arbitrária de uma nova espacialidade. Essa nova espacialidade é portadora de projetos políticos particulares e intencionalidades específicas que, em geral, se chocam

com os valores e práticas das populações existentes e, na medida em que se sobrepõem a elas, geram conflitos e assimetrias. De acordo com Raffestin (1993), quando ganhos e custos se equilibram, as relações são simétricas, do contrário são assimétricas.

E é nesse ponto que a noção de território se articula ao enfoque das interfaces e à análise de conflitos para, conduzidos pela abordagem relativista e simétrica da teoria do ator rede, organizar o campo de atuação metodológica desta investigação. Para dizer de outra forma, do contato entre interesses, projetos, mundos de vida e relações de poder diversas emergem as zonas de interface, prontas para conferir destaque à complexidade social que permeia as situações cotidianas investigadas e, ao mesmo tempo, organizar as fronteiras ou limites simbólicos, que identificam os diferentes atores, projetos etc. O território nasce, assim, como a materialização (com limites geográficos definidos) dessa pluralidade social que, mediante disputas e embates contínuos, se apropria de uma malha espacial concreta. O espaço geográfico que antes não era reivindicação específica de ninguém passa a ser disputado por atores diversos, ávidos por “demarcar” seu espaço.

Haesbaert, com base na distinção entre domínio e apropriação do espaço, também percebe duas dimensões constitutivas dos territórios:

O território envolve sempre, ao mesmo tempo, uma dimensão simbólica, cultural, através de uma identidade territorial atribuída pelos grupos sociais, como forma de controle simbólico sobre o espaço onde vivem (sendo também, portanto, uma forma de apropriação) e uma dimensão mais concreta, de caráter político disciplinar (e político-econômico): a apropriação e ordenação do espaço como forma de domínio e disciplinarização dos indivíduos (2005, p. 94).

Nesse sentido, as unidades de conservação podem ser entendidas com territórios ambientais apropriados pelo poder estatal com o objetivo de controlar o uso dos recursos naturais ali distribuídos e de disciplinar o manejo do espaço por meio do controle das atividades humanas que são exercidas sobre ele. Da mesma forma, as UCs são também espaços de apropriação material e simbólica. A apropriação material ocorre quando as populações direta ou indiretamente afetadas pela presença da UC se beneficiam dela a partir de ganhos materiais, a exemplo de incremento no turismo, melhorias na produtividade do solo

ou dos recursos pesqueiros, incentivos fiscais para o estabelecimento de projetos sustentáveis etc. A apropriação simbólica ocorre através da identificação sociocultural e política com o lugar e pode se manifestar de inúmeras formas, desde as auto-identificações de populações tradicionais em unidades de conservação que não foram criadas com o propósito de proteger recursos para a manutenção dessas populações¹⁶, até empresários e administrações municipais que se beneficiam da imagem “politicamente correta” da existência de uma UC em seus limites e passam a associar sua identidade aquela da unidade de conservação.

No campo teórico, contudo, para entender esses espaços como verdadeiros territórios ambientais é condição *sine qua non* partir de uma perspectiva relacional. Só assim será possível capturar as unidades de conservação em sua totalidade, ou seja, para além de um olhar parcial que avalia ou somente os aspectos relacionados à variável ambiental, ou somente aspectos relacionados à variáveis culturais e socioeconômicas. Na perspectiva relacional, os territórios de UCs ganham sentido a partir das múltiplas relações de poder e interações produzidas entre os diversos atores que se manifestam no terreno, entre eles o espaço e os recursos, variando no tempo e nas suas diversas escalas de interação e influência (desde o local até o global), assim como de acordo com os aspectos simbólicos, psicológicos e culturais (ligados a identidade, história, religião, dentre outros) que os alimentam.

¹⁶ Algumas pesquisas sobre mudanças sociais e conflitos em unidades de conservação, produzidas pelo Núcleo de Estudos Ambientais (NEPAM) da UNICAMP constataram que a instituição de uma UC pode ser o único instrumento político capaz de garantir a permanência ou a manutenção da atividade de determinados grupos sociais nessas áreas. As pesquisas sugerem que a associação de um grupo à identidade “tradicional” pode ser uma ação estratégica para reivindicação de direitos políticos, ligados a sua permanência dentro dessas áreas, que de outra forma, seriam negados (FERREIRA, 2004). Nesses casos, a apropriação simbólica do espaço se dá mediante a identificação relacionada a identidade tradicional, mas com o objetivo de barganha política para manutenção dos direitos básicos de moradia e uso do espaço para fins de sobrevivência.

Destarte, para os objetivos aqui propostos, interessa-nos capturar as unidades de conservação como territórios ambientais plurais, portadores de elementos concretos (pessoas, espaços, recursos naturais, estruturas físicas fixas e móveis etc) e simbólicos, mas sobretudo produto das interações entre esses elementos. Estamos atentos ao que está entre esses elementos, mas não existe sem eles e ao que emana da relação entre eles; o que está invisível, mas pode ser rastreado pelo pesquisador. Assim como, daquilo que é apreendido por meio da visão simétrica proposta pela teoria do ator-rede, com a inclusão de formas não-humanas no rol de atores que conformam a sociedade e o social, e pelo enfoque das interfaces, que confere forma e conteúdo às estruturas sociais que intermediam a multiplicidade socioespacial presente nos cotidianos pesquisados.

1.2 A PROBLEMÁTICA AMBIENTAL NO BRASIL E A CRIAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: CONEXÕES ENTRE ESPAÇO/TEMPO, TEORIA/EMPIRIA

A década de 1970 marcou o início de expressivas transformações econômicas, políticas, ambientais e geográficas no planeta. Sociedades e territórios passaram a ser afetados por processos associados à globalização da economia. O espaço assume novas dimensões políticas e sociais que vão além das fronteiras do Estado-Nação. A temática ambiental ganha relevo a partir da constatação da finitude dos recursos materiais e da emergência da ameaça de um colapso ambiental. Esse novo cenário é moldado pelo avanço da lógica neoliberal da acumulação flexível e da mínima intervenção do Estado nos processos econômicos (BECKER, 2009; ANDERSON, 1995).

Com o advento da informática, microeletrônica e novas tecnologias de comunicação, mudanças incisivas se desdobram, sobretudo, nos setores de produção e serviços e, conseqüentemente, nas relações sociais e de poder. Uma nova sociedade, baseada no conhecimento e na troca de informações (quase que em tempo real) intensifica as relações, suplanta barreiras territoriais, reorganiza o cenário econômico, comercial e político e altera velhas noções de tempo e de espaço (CASTELLS, 1999; DIAS, 2005).

Somado a isso, a integração global da economia ocasiona ao, mesmo tempo, a expansão e a concentração do poder privado. A nova empresa em rede avança espacialmente com a velocidade, conectividade

e flexibilidade necessárias para multiplicar exponencialmente o capital privado e alterar, na mesma proporção, as relações de poder, bem como o contexto societário global a elas associado. Na medida em que o aparato técnico e informacional das empresas se expande pelo globo, o poder se concentra em escritórios centrais que controlam as filiais ou franquias em escala nacional e sub-nacional (BECKER, 2009).

Assim, relações espaço-tempo se comprimem e expandem de acordo com o contexto histórico, as relações sociais, a localização espacial e o observador. As fontes de poder encontram-se pulverizadas pelo espaço-tempo em múltiplas escalas. O observador torna-se peça chave na estruturação das relações sociais, na medida em que assume distintos papéis e posturas frente às múltiplas situações em que se encontra (LATOURET, 2008). Tais relações, mediadas por distintas estruturas de poder projetadas no espaço-tempo do observador, explodem em incontáveis territorialidades e com elas em múltiplos territórios (HAESBAERT 2009).

Nesse processo, os limites territoriais imputados ao Estado-Nação deixam de ser concebidos como escala ótima de planejamento e novas hierarquias escalares de organização das instituições públicas e das atividades regulatórias do Estado são adotadas. A noção de “reescalonamento do Estado [que] caracteriza a nova forma transformada do capitalismo contemporâneo”. Essa estratégia centra-se no rearranjo das políticas públicas socioespaciais, através da pulverização das ações administrativas para outras sub-escalas (regional, municipal etc), de forma a evidenciar a posição vantajosa das maiores economias urbanas nos circuitos de mercado supranacionais (BECKER, 2009, p.42).

Se, por um lado, o reescalonamento pode significar a redistribuição do poder para a arena privada com o aval do Estado, por outro, torna-se permeável à elaboração de estratégias e parcerias entre sociedade civil e governo, mais adequadas à potencialização dos ativos territoriais¹⁷, a exemplo da alocação de recursos públicos em projetos sociais voltados para comunidades quilombolas, terras indígenas, reservas extrativistas, turismo rural local, etc. Nesses casos, o mais importante são as possibilidades de rearranjos sociopolíticos territoriais e a aproximação do Estado junto ao tecido social por meio da articulação de escalas (BECKER, 2009).

¹⁷ Para uma análise da noção de “ativos territoriais” ver Pecqueur (2006).

É nesse contexto que algumas das políticas ambientais se descentralizam e ganham capilaridade, chegando mais próximas das populações locais e podendo ser, por elas, influenciadas. Com isso, avolumam-se os debates centrados nas relações entre natureza e sociedade e as populações humanas impactadas por projetos de cunho ambientalista ganham voz. Dessa forma, evidenciam-se as assimetrias relacionadas aos direitos de propriedade, identidade, distribuição de recursos naturais e econômicos e poder. Somado a isso, o debate sobre justiça ambiental, social e econômica transposto para a realidade das UCs dá ênfase ao caráter particularmente conflituoso da temática (JATOBÁ *et al.*, 2009).

Assim, para melhor compreender a evolução da questão ambiental no Brasil, torna-se necessário analisar o processo histórico de criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e suas implicações sobre a natureza e o social. Este é o propósito do próximo item.

1.2.1 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DE ORGANIZAÇÃO DO CAMPO AMBIENTAL NO BRASIL: CORRENTES TEÓRICAS E DESDOBRAMENTOS POLÍTICOS

O debate político e científico sobre o tema ambiental no Brasil pode ser dividido, para fins analíticos, em dois períodos históricos distintos. O primeiro coincide com as décadas da ditadura militar, dos anos 1960 a meados dos anos 1980, e foi marcado por políticas ambientalistas que refletiam um ideário *preservacionista* da natureza¹⁸. O segundo período tem início com o processo de redemocratização política e se estende aos dias atuais. Neste último, ganha destaque um tipo de movimento ambientalista mais preocupado com as questões

¹⁸ As correntes preservacionista e conservacionista são comumente usadas na literatura para identificar distintos referenciais teóricos e ideológicos, que dão suporte as ações sociais e políticas no campo ambiental. A corrente preservacionista está ligada a uma visão da natureza dissociada da sociedade. Nesse enfoque, a natureza assume uma função de contemplação e distanciamento, diferindo da corrente conservacionista onde sociedade e meio ambiente são tidos como inexcludentes (BARRETTO FILHO, 2001; MELO E SOUZA, 2004, 2006; CREADO, 2006).

sociais e em articular a conservação da natureza e seus usos com a presença humana. Os ideais ambientalistas nesse segundo período são, em grande medida, orientados pela visão “conservacionista” que emerge no bojo da redemocratização, logo após o fim da ditadura militar. Posteriormente, no início dos anos de 1990, o período passa a ser marcado pela penetração da noção de desenvolvimento sustentável na agenda pública, figurando como ideal civilizatório capaz de conciliar a vertente desenvolvimentista com a conservação da natureza.

O primeiro período, compreendido entre as décadas de 60 e 80 do século XX, representa uma fase de uso intensivo de recursos naturais destituída de maiores preocupações com as consequências ambientais. A sociedade sofre a influência do modelo de desenvolvimento forjado desde o segundo pós-guerra. A racionalidade dominante é a do Estado Keynesiano¹⁹ orientado pelo modelo de acumulação material. Nele, os Estados nacionais moldam suas políticas espaciais sob estratégias e escalas de ação específicas. O território nacional emerge como escala prioritária para ação e o planejamento territorial centralizado como principal instrumento operacional. O planejamento territorial no Estado Keynesiano objetivava organizar espacialmente a economia nacional, através de um sistema de regiões, tendo a macrorregião como a escala ótima para ação (BECKER, 2009).

Nesse período, o tema ambiental ganha maior atenção com a constituição do chamado Clube de Roma em 1968. Esse grupo era formado, sobretudo, por empresários e, em menor número, por pesquisadores interessados em debater um conjunto de assuntos relacionados à política, economia internacional e, em especial, às relações entre meio ambiente e desenvolvimento. Foi dele a iniciativa de encomendar um estudo pormenorizado sobre a real situação do planeta frente ao avanço do capitalismo. A produção do estudo intitulado “Os Limites do Crescimento” e seu desfecho na organização da primeira conferência mundial sobre o homem e o meio ambiente, a Conferência de Estocolmo em 1972, sinalizam a absorção de algumas das preocupações levantadas durante as manifestações públicas organizadas

¹⁹ Após a Segunda Guerra mundial, a teoria econômica de Keynes passou a ser adotada pela maioria dos países capitalistas ocidentais em crise de modelo de desenvolvimento desde os anos 1930. Para uma análise sobre como essa teoria se difundiu entre as nações capitalistas ver Hirschman (1996).

pela juventude francesa em maio de 1968, com destaque para aquelas relacionadas à degradação das bases biofísicas de sobrevivência da espécie humana (VIEIRA, 2005).

No Brasil, a lógica do crescimento econômico a qualquer custo associada ao modelo Keynesiano de intervenção estatal, centrado no controle do território nacional, teve rebatimento no campo ambiental com a criação oficial dos primeiros espaços naturais protegidos. Durante o período da ditadura militar, muitos desses espaços foram constituídos sob a égide do Estado totalitário e das políticas voltadas para a estatização de terras privadas. Medeiros (2003) explica que, ao perceber o aumento das pressões internacionais para a delimitação de áreas protegidas, o governo militar passou a associar o controle territorial às demandas específicas de conservação da natureza. Em 1985, mais da metade dos espaços protegidos federais hoje existentes já havia sido decretada. Contudo, a grande maioria deles, ainda obedecia a lógica do isolamento entre sociedade e natureza, típica da visão preservacionista que conduzia grande parte das ações políticas do campo ambiental no país.

Apesar dos avanços quantitativos na delimitação desses espaços, durante o período militar não houve nenhum esforço no sentido de formular um sistema nacional de meio ambiente, o que pode estar associado à baixa relevância atribuída pelos militares à questão ambiental (CASTRO *et al.*, 2009). Se, por um lado, conforme já mencionado, o foco estava voltado para o aumento da concentração do poder estatal e para a consolidação de um território nacional, visto que as UCs representavam simplesmente mais terras sob o poder do Estado, por outro, o fato de ter sido criado um aparato de gestão específico para elaborar e executar a política ambiental do país, que historicamente esteve ligada ao Ministério da Agricultura, veio ao encontro das demandas de setores ambientalistas.

O ano de 1985 marca o fim do período militar no Brasil e a alteração do cenário geopolítico e ambiental. O relativo enfraquecimento do Estado Nacional, que deixa de ser concebido como única fonte de poder, e do território nacional como única escala de planejamento e de intervenção pública, abre espaço para a manifestação do que Becker chama de multidimensionalidade do poder. A descentralização do poder possibilita a emergência de múltiplas territorialidades, expressando, assim, a “nova estrutura das relações espaço-tempo, possibilitada pela conexão entre o local e o global” (2009, p.36).

Assim, a partir da redemocratização, o movimento ambiental ganha novo contorno e se fortalece no país. Caracterizado pela crítica à super-exploração dos recursos naturais e ao desenvolvimento altamente concentrador de renda, a nova geração do ambientalismo brasileiro, incorpora em seu *corpus operandi* as bandeiras dos movimentos sociais mais diretamente ligados ao tema ambiental, a exemplo das comunidades seringueiras da Amazônia, do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e dos movimentos indígenas e de pescadores (JACOBI, 2003; MELO E SOUZA, 2004, 2006). A incorporação das reivindicações desses grupos sociais espelha uma nova forma de compreender a conservação da natureza mais permeável a ação humana. Mesmo que a corrente *preservacionista* continuasse, e ainda hoje continue bastante presente, sobretudo na arena de ações políticas, foi notória nesse período a inversão na correlação de forças, cuja balança começa a “pender” para a visão *conservacionista* das relações entre ambiente e sociedade.

Paralelamente, o contexto geopolítico nacional, sobre o efeito da abertura democrática, sofre alterações drásticas associadas à penetração do projeto neoliberal nas políticas econômicas do Estado Nacional. A Eco92 no Rio de Janeiro marca a entrada oficial da agenda “verde” nas políticas de governo e nos projetos empresariais e sela um acordo conciliatório entre desenvolvimento e conservação ambiental (ACSELRAD, 2010; JATOBÁ *et al.* 2009; RIBEIRO, 1991). A partir da difusão do relatório Brundtland, ou “Nosso Futuro Comum”, levado a público na ocasião, a noção de desenvolvimento sustentável ganha notoriedade e aderência alterando significativamente a percepção da problemática ambiental.

Contudo, conforme ressaltado por Jatobá *et al.* (2009), o relatório “Nosso Futuro Comum” inverte a lógica do discurso ambiental, que deixa de estar centrado na manutenção da natureza *per se* para focar na manutenção da qualidade de vida da humanidade. Ao pregar a necessidade de adaptação das técnicas que sustentam o modelo “hegemônico” de desenvolvimento para práticas menos impactantes, do ponto de vista socioambiental, o documento assume a postura de que a degradação ambiental, caso continue, poderá comprometer a continuidade do modelo desenvolvimentista devido à escassez de matéria prima e da consequente manutenção da qualidade de vida material das populações humanas. Para os autores, ocorre assim uma inversão de valores, pois o modelo desenvolvimentista é retirado de sua condição de “vilão”, conforme preconizado pelo movimento ambiental

até então, e alçado a uma posição de redentor, na medida em que, sob o novo rótulo de desenvolvimento sustentável, torna-se o maior responsável pela manutenção da vida no planeta garantindo, inclusive, as condições de sobrevivência para as futuras gerações.

A mudança de foco da discussão ambiental para a defesa da qualidade de vida humana tem como consequência nova alteração dos rumos do movimento ambientalista no país, inaugurando a lógica contemporânea do desenvolvimento sustentável²⁰. O discurso ambientalista ancorado nos preceitos do desenvolvimento sustentável, objetiva conectar o mercado e as políticas desenvolvimentistas à conservação ambiental através da economia de recursos naturais para gerações futuras e da disseminação e emprego de tecnologias verdes nas indústrias, cidades e meio rural. As preocupações se voltam para ações de parcerias e cooperação multilaterais, entre Estado e instituições ambientais, e entre essas últimas e empresas privadas, visando avançar rumo a uma sociedade ambientalmente menos impactante (ACSELRAD, 2010; VIOLA, 1992; ZHOURI *et al.*, 2005).

No bojo do ambiente sócio-político do período de redemocratização e com a difusão da noção de desenvolvimento sustentável, o debate sobre populações humanas e espaços naturais protegidos ganha publicidade e processa-se uma mudança de foco nas políticas de gestão territorial da natureza no Brasil. A admissão de alguns tipos de interações entre esses espaços e a sociedade começa a ser difundida e a criação de áreas protegidas ancoradas nos referenciais preservacionistas de paisagens intocadas perde espaço para outra estratégia de gestão territorial mais permeável à presença humana. O próximo item pretende aprofundar esse tema a fim de entender como a cisão ideológica do ambientalismo no Brasil, representada pelas correntes preservacionista e conservacionista, foi absorvida e transposta para o campo político da gestão territorial ambiental, resultando na elaboração do atual SNUC.

²⁰ Note-se que o tema do desenvolvimento sustentável envolve um extenso e polissêmico debate teórico que sub-divide intelectuais e ambientalistas. Para um panorama do debate, bem como das correntes teóricas a ele associadas, ver Veiga (2010).

1.2.2 ATORES, ESTRATÉGIAS, LIMITES E DESAFIOS DE CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: O PROCESSO DE CRIAÇÃO DO SNUC

O termo unidades de conservação tem sido usado no Brasil para referir-se ao conjunto de espaços naturais protegidos que, hoje, integram o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. As UCs são uma especificidade de um conjunto mais amplo de áreas ambientalmente protegidas dentre as quais podemos citar, ainda, as Áreas de Proteção Permanente (APP), as Reservas Legais (RL) e as Reservas Indígenas (RI). De acordo com Creado (2006), o conceito de unidades de conservação é uma criação brasileira e foi cunhado por técnicos governamentais e conservacionistas, para delimitar sua especificidade no campo ambiental. Internacionalmente, estes espaços são referenciados de forma mais genérica sob termos como áreas naturais protegidas, áreas silvestres ou, simplesmente, parques.

Medeiros (2003) define três períodos históricos para a evolução da delimitação de áreas ambientalmente protegidas no mundo, partindo de seus componentes geográficos e relações de poder. De acordo com o autor, até meados do século XIX a delimitação de áreas naturais resguardadas sob a administração estatal, detinha uma conotação de controle e gerenciamento espacial. Entre o final do século XIX e a primeira metade do século XX, a preocupação central era com a manutenção da paisagem e do patrimônio natural coletivo. A partir da segunda metade do século XX os objetivos voltam-se à conservação dos recursos naturais para a manutenção e bem estar das gerações futuras. Mais recentemente, já no século XXI incorporam-se preocupações com a conservação da **biodiversidade**. Note-se que o segundo e terceiro período descritos pelo autor coincidem com fases de inflexão nas ideologias ambientalistas ligadas, respectivamente, às correntes preservacionistas e conservacionistas, já discutidas no tópico anterior.

O marco institucional apontado como a origem dos modelos atuais de conservação natural, foi o Parque Nacional de Yellowstone, criado em 1872 nos Estados Unidos. Yellowstone foi concebido sob a influência dos ideais de preservação e objetivava manter os remanescentes naturais intocados para contemplação cênica e o deleite das gerações vindouras. Este modelo foi progressivamente adotado em diversos outros países da América (dentre eles Canadá, México, Argentina, Chile, Equador, Venezuela e Brasil), África do Sul, Austrália e Nova Zelândia. A Europa já desenvolvia um modelo distinto, onde a

proteção da natureza estava atrelada as leis específicas de uso do solo. Nesse continente, a regulamentação dos primeiros parques foi a partir da década de 1960 (CASTRO JÚNIOR *et al.*, 2009).

No Brasil, apesar da primeira proposta para criação de uma UC datar de 1876²¹, foi somente em 1937 que tivemos o primeiro parque nacional efetivamente implantado no país, o Parque Nacional (PARNA) do Itatiaia. A criação do PARNA do Itatiaia foi o resultado de um longo processo de debates e negociações entre ambientalistas e Estado durante o período do governo Getúlio Vargas.

Nas décadas de 1930 e 1940, o ambiente político-intelectual brasileiro era marcado por um intenso nacionalismo aliado ao desejo de modernização da sociedade e do Estado. O país passava por um período de transição de um modelo societário dominado pelas elites rurais para outro urbano-industrial, sobretudo na região sudeste. Temas como educação, saúde, trabalho, indústria, manifestações culturais, patrimônio histórico, proteção da natureza dentre outros, foram objeto de debate. Setores expressivos da sociedade mobilizaram-se em torno dessas questões. No campo ambiental, as articulações entre Estado e ambientalistas culminaram com a realização da primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, em 1934, que teve como uma de suas principais reivindicações a criação de um aparato legal para criar e regulamentar espaços de proteção da natureza (FRANCO, 2002; MEDEIROS, 2003; CASTRO JÚNIOR *et al.*, 2009).

Este período representou um avanço nas políticas de cunho ambiental. Foi a partir da Constituição de 1934 que a conservação da natureza passa a fazer parte da lei máxima do país como princípio básico assegurado pelo Estado. Também é nesse ambiente que os principais dispositivos legais de proteção ambiental, que levaram à criação das primeiras áreas protegidas, são instituídos no Brasil. A primeira referência legal a parques nacionais, estaduais e municipais apareceu no Código Florestal de 1934²² (Decreto 23793/1934). Além dele são

²¹ O engenheiro André Rebouças, sob a influência do modelo de Parques Nacionais Existentes nos EUA, propôs a criação de Parques Nacionais em Sete Quedas e na Ilha do Bananal.

²² Contudo, Creado (2006) explica que a definição de parques nacionais do Código florestal de 1934 era superficial e ambígua, pois apareciam como

criados, contemporaneamente, o Código de Águas (Decreto 24643/1934), o Código de Caça e Pesca (Decreto 23672/1934) e o decreto de proteção aos animais (Decreto 24645/1934). Mais tardiamente, o ano de 1946 merece menção pela implantação da primeira UC que permitiria o uso direto dos recursos florestais: a Floresta Nacional de Araripe-Apodi no Ceará (MEDEIROS, 2003).

Entre as décadas de 1940 e 1980 muitas unidades de conservação foram constituídas, sendo que grande parte delas ainda sob o modelo preservacionista. Durante o período da ditadura militar, muitas áreas naturais ganham proteção legal²³, porém sob a égide de um estado totalitário e de uma política voltada para a estatização de terras privadas. Segundo Medeiros (2003), curiosamente, apesar das profundas mudanças estabelecidas pelo militarismo no sistema político brasileiro, os principais instrumentos legais que possibilitariam a criação de um sistema nacional de áreas protegidas foram mantidos e, posteriormente, aperfeiçoados. A primeira metade do decênio de 1980 representa um marco histórico para a criação de UCs, com 44 unidades decretadas nesse período. Para Castro Júnior *et al.* (2009) foi a necessidade de controle territorial e gestão dos recursos nacionais, somada a baixa relevância atribuída pelos militares à questão ambiental, que possibilitaram o avanço de uma política de implementação de áreas protegidas no país nesse decênio.

De acordo com Rylands e Brandon (2005), até meados de 1986, o Brasil ainda sofria com uma política de objetivos confusos e categorias de espaços protegidos mal definidas. Ademais, as funções e responsabilidade pela gestão de áreas protegidas estavam divididas e, por vezes, duplicadas entre o antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), autarquia federal do Ministério da Agricultura e a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), ligada ao Ministério do Interior.

Por um lado, a sobreposição de competência de gestão entre estas duas instâncias, em um primeiro momento, gerou tensões e impasses na

espaços destinados à conservação, embora o código permitisse seu uso para extração florestal e desmatamento.

²³ De acordo com Medeiros (2003), em 1985, mais da metade das UCs hoje existentes, já haviam sido decretadas.

arena político-administrativa, impactando negativamente a conservação e a fiscalização dos recursos naturais. Por outro, criou um ambiente político/institucional que, posteriormente, resultaria na ampliação e variação das funções de conservação dos espaços protegidos do Brasil. Medeiros relata que uma das principais funções do IBDF era “gerir todas as áreas protegidas existentes no país” e que com a subsequente criação da SEMA²⁴:

esperava-se que esta fosse acumular todas as funções de gestão das áreas protegidas, deixando ao IBDF somente a responsabilidade de fomentar o desenvolvimento da economia florestal. Por razões de cunho político isto não ocorreu, uma vez que todo o conjunto de áreas criadas até então havia sido mantido sob gestão do IBDF. Com isso, a SEMA acabou estabelecendo um programa próprio de áreas protegidas que ficariam a ela subordinadas (MEDEIROS, 2003, p. 52-53, *apud* MERCADANTE, 2001).

Medeiros (2003) relata ainda que, após alguns anos, esse processo teve como resultado a proposição, pela SEMA, de novas tipologias ou categorias de áreas protegidas sendo que, em algumas delas, havia sobreposição de funções ou objetivos de conservação com categorias já estabelecidas pelo IBDF. O autor cita o exemplo das Estações Ecológicas (ESECs) da SEMA e das Reservas Biológicas (REBIOs) do IBDF como categorias de UC com objetivos bastante próximos.

Essa tensão só foi diluída com a criação, em 1989, do IBAMA, gerado a partir da fusão da SEMA com o IBDF e mais duas superintendências a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e a Superintendência do Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA). O IBAMA incorporava os objetivos e funções político-administrativas desses quatro órgãos de governo, dentre eles a incumbência de encaminhar a tramitação do anteprojeto de Lei para criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação. O

²⁴ O IBDF foi criado pelo Decreto-Lei Federal nº289 de 1967. A SEMA foi instituída em 1973 a partir do Decreto nº73030 (Medeiros, 2003) .

anteprojeto fora elaborado pela Fundação Pró-Natureza (FUNATURA) em 1988, a pedido do IBDF e repassado ao IBAMA em 1989.

Entre os anos 1937 e 2000, o cenário de impasses e disputas territoriais em torno das áreas protegidas se agravou, significativamente, devido a três fatores centrais: 1) a delimitação de novas áreas protegidas, em especial daquelas que admitem a presença de populações humanas dentro de seus limites; 2) o avanço da racionalidade política neoliberal de privatização de espaços e recursos e; 3) a ausência de uma política nacional que regulamentasse as UCs e ampliasse a capacidade de fiscalização e gestão do Estado. Castro Júnior, *et al.* (2009) explicam que o caráter particularmente conflituoso das UCs no Brasil originou-se ainda nos anos 1930, a partir da transposição do modelo de paisagens intocadas dos Parques Nacionais dos E.U.A. para a realidade extremamente diferente do Brasil. Enquanto que naquele país os parques nacionais foram criados em locais preferencialmente inabitados pelos colonizadores, no Brasil, as UCs, em especial as categorias que incluem o manejo dos recursos associados à presença humana, encontram-se em áreas de elevada densidade populacional.

Após um longo e conflitante processo de tramitação no Congresso Nacional²⁵ caracterizado por embates constantes entre as ideologias preservacionistas e conservacionistas²⁶, o Projeto de Lei do SNUC (Lei nº 9.985) foi aprovado em 18 de julho de 2000. A proposta final de um sistema único e integrado de ordenamento territorial de áreas protegidas é apresentada com um texto conciliatório, no qual ambas as ideologias estão contempladas dentro de dois grandes grupos de UCs: o grupo das UCs de Proteção Integral e o grupo das UCs de Uso Sustentável.

A criação do SNUC inaugura no país uma nova fase de gestão dos espaços territoriais de relevante interesse ambiental. Esse Sistema

²⁵ Para uma síntese da origem e tramitação do Projeto de Lei do SNUC ver Mercadante (2001).

²⁶ Mercadante (2001) descreve dois tipos de interesses e ideologias tramitando nesse processo, a saber: os preservacionistas e os socioambientalistas. Nesta pesquisa, entendemos que conservacionismo e socioambientalismo referem-se ao mesmo conjunto de pressupostos teóricos e características normativas que definem uma concepção de natureza voltada para harmonizar a conservação da natureza com a ação humana.

organiza e integra o aparato normativo que regia as unidades de conservação, até então pulverizados em distintos dispositivos jurídicos distribuídos em diferentes esferas governamentais, e estabelece critérios e diretrizes para criação de novas áreas. Contudo, apesar dos ganhos relativos à proteção da natureza *per se* e ao fortalecimento do poder de gestão e fiscalização do Estado, o SNUC trouxe consigo o agravamento das disputas territoriais e por recursos nessas áreas. Em espaços historicamente utilizados pelo homem sem maiores preocupações com os aspectos ambientais, passam a vigorar um conjunto de regras e mecanismos de controle do território mais restritivos e em muitos casos, a exemplo das UCs de Proteção Integral, bastante coercitivos, pois as populações residentes têm de ser realocadas para fora dessas áreas. Ou seja, na medida em que a política de criação de áreas protegidas se estrutura, fortalece e expande nacionalmente, aprofundam-se as tensões entre Estado e alguns setores da sociedade civil em torno da disputa por espaço e recursos naturais.

Dessa forma, a criação de uma unidade de conservação, de uma forma ou de outra, sempre altera a dinâmica societária local, pois dispara uma sequência de ações e reações frente a essa nova realidade que tende a reorganizar a postura dos atores mediante velhas e novas disputas por esses espaços e seus recursos. O Estado, na figura do órgão ambiental responsável pela gestão da UC, interfere na dinâmica social local como um novo ator que, dependendo dos interesses, valores e projetos de cada ator, individual ou coletivo, pode representar um inimigo ou aliado. É dessa maneira que o estabelecimento de uma UC modifica também o jogo de forças e conseqüentemente, as relações de poder, não só nas esferas locais, mas também nas diversas escalas de atuação dos atores ligados direta ou indiretamente a essas áreas. Assim, a tendência é a conformação gradual de novos territórios marcados pela identidade ambiental que deflagrou a criação da UC.

Entender os meandros e particularidades das relações que regem as sociedades e sua área de vida não é tarefa fácil, sobretudo quando são permeados por rígidos mecanismos legais de controle de uso do espaço instaurados com o surgimento de uma unidade de conservação. No capítulo que se segue iremos penetrar no cotidiano empírico de uma UC de uso direto.

Inicialmente conheceremos o espaço onde se estabeleceu a Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, objeto empírico de nossa pesquisa, acompanhando a trajetória histórica de sua organização territorial, desde a chegada dos primeiros habitantes na costa centro-sul

catarinense, até o presente. Em seguida, trataremos do processo de articulação política que deu origem a APA BF, destacando os elementos sociotécnicos, econômicos e simbólicos que lhe deram corpo. Apresentaremos os principais atores envolvidos buscando desvelar seus interesses, discursos e formas de atuação, mas sempre atentos às articulações entre as escalas local e extra-local que influenciaram e receberam sua ação.

É necessário sublinhar que, para não correr o risco de uma análise apressada do leitor sobre nossa pesquisa, diante da nossa pretensão de mobilizar tantas variáveis explicativas em níveis de organização espacial diversos - situação em que, com frequência se descreve muito, mas se explica pouco - organizamos as observações que se seguem dentro de um nicho teórico-prático muito preciso, a saber: o campo ambiental. É ele quem conduzirá todas as discussões e análises empíricas daqui para frente e que tornará possível a mediação entre o cotidiano vivido da APA BF e aquele apreendido por nossa investigação.

CAPÍTULO 2 – DO ESPAÇO QUE FOI AO QUE É: REVISITANDO O LITORAL CENTRO-SUL DE SANTA CATARINA SOB O PRISMA AMBIENTAL

Como surgiram as principais tensões e disputas espaciais associadas, hoje, à presença da APA BF? Quais são os principais atores e interesses agindo sobre este espaço? Como os atributos biofísicos que justificaram a criação da UC se inserem neste contexto e qual sua relação com a dinâmica societária local? E, como os componentes ambientais, sociopolíticos, econômicos e culturais da região se articulam, sobrepõem e justapõem para organizar o quadro geral de referência que mobilizou a presente pesquisa? Foram essas indagações que motivaram e nortearam a redação deste capítulo. Elas constituem, portanto, o elo entre nossos marcos teóricos e o estudo de caso aqui analisado. Durante a busca de respostas para estas questões, conseguimos, aos poucos, refinar o recorte empírico sobre o qual incidiu nosso olhar e de onde emergiram nossas conclusões - ainda e sempre levando em conta, que as conclusões nunca são fechadas, mas fazem parte dos processos que nos propomos analisar. O espaço empírico concreto a que me refiro, será apresentado e detalhado, mais a frente, no terceiro capítulo. Por hora nos ateremos a conduzir o leitor através do espaço material e simbólico existente entre as baleias francas, atores não humanos responsáveis pela criação da APA BF e o território litoral centro-sul catarinense.

2.1 QUE ESPAÇO É ESSE? CARACTERÍSTICAS SOCIOAMBIENTAIS NECESSÁRIAS PARA CONTAR A HISTÓRIA

As APAs são espaços naturais criados com o intuito de ordenar a ocupação humana em locais dotados de relevante patrimônio ambiental. De acordo com a Lei do SNUC, uma Área de Proteção Ambiental é assim definida:

(...) área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. (BRASIL, 2002)

São assim compostas por terras públicas e privadas que, em tese, devem funcionar sob um regime especial de normatização de uso do espaço definido no seu plano de manejo. O plano de manejo é o documento técnico que determina o zoneamento das unidades de conservação estabelecendo critérios e regras de uso do espaço de acordo com as especificidades e particularidades culturais, socioeconômicas e ambientais e os objetivos de criação de cada UC. Ele estabelece as diretrizes básicas para a gestão e o manejo dessas áreas e serve de referência para a atuação do órgão ambiental administrador e das populações influenciadas por sua presença.

Em síntese, o plano de manejo funciona como um plano diretor determinando o quê pode e o quê não pode ser feito dentro da UC, bem como onde pode e onde não pode ser feito. Segundo o SNUC, esse plano deve ser elaborado com ampla participação das populações, no prazo máximo de cinco anos após a data oficial de criação da UC. É importante destacar que embora a obrigatoriedade de elaboração do plano de manejo esteja assegurada por força da lei, grande parte das unidades de conservação federal ainda não possui esse instrumento de planejamento. Este é o caso da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, criada em setembro de 2000.

Conforme menção anterior, um dos principais objetivos de criação da APA da Baleia Franca foi a proteção das principais áreas de concentração reprodutiva das baleias francas existentes no Brasil e, com isso, a conservação dessa espécie. Entretanto, ainda que estes animais tenham sido o motivo primeiro a deflagrar o processo de criação da UC, muitos outros atributos naturais e aspectos culturais da área se incorporaram ao conjunto de argumentos técnicos que justificaram a decisão política de criar uma APA nessa região. O resgate da história de sua criação oferece explicações contundentes sobre a origem e aprofundamento de muitos dos problemas enfrentados hoje por sua equipe gestora. Nossas investigações encontraram forte correspondência entre o traçado geográfico que define limites e fronteiras entre o quê está

dentro e o que está fora da APA e o surgimento ou agravamento desses problemas. Da mesma forma, a elucidação dos atores sociais, interesses e estratégias de atuação que fizeram parte dessa história deram significado a muitas das indagações que inicialmente motivaram nossas análises.

Passados dez anos de sua criação oficial, podemos notar alguns reflexos das regras e restrições socioambientais impostas pela presença da APA BF sobre a organização territorial do litoral centro-sul de Santa Catarina. Contudo, mesmo que a presença dessa UC venha, sobretudo na última década, influenciando de alguma forma a organização territorial local, outros elementos, associados à história, cultura e socioeconomia da região foram igualmente importantes para a modelagem do espaço geográfico atual abarcado por essa Unidade.

Com o objetivo de elucidar quais foram esses elementos e compreender como se formaram as condições sociais, econômicas, culturais e ambientais presentes nesse espaço recuperamos a trajetória histórica de ocupação do litoral centro-sul catarinense até o final dos anos de 1990. Depois analisamos o processo de criação da APA BF, entre 1998 e 2000, destacando os aspectos ambientais, políticos e culturais, locais e extra-locais, que tiveram ação nesse processo. De forma concomitante e quando necessário, a história de criação da APA BF será articulada ao contexto atual da UC, sugerindo possíveis associações entre passado e presente, assim como presente e futuro.

A APA BF “IN NATURA”

A APA da Baleia Franca abarca porções terrestres e aquáticas de nove municípios do litoral centro-sul de Santa Catarina²⁷ (Mapa 2), compreendendo uma área total de 156 mil hectares e cerca de 130 km de

²⁷ O Programa de Gerenciamento Costeiro do Estado de Santa Catarina (GERCO/SC) divide o litoral desse estado em cinco setores para efeito de gestão, a saber: setor norte, centro-norte, norte, centro-sul e sul. A área de abrangência da APA BF contempla porções de três desses setores: norte (Florianópolis e Palhoça), centro-sul (Paulo Lopes, Garopaba, Imbituba, Jaguaruna e Laguna) e sul (Içara). O município de Tubarão encontra-se fora desta classificação por não incluir porções marinhas dentro de seus limites.

costa marítima. Em alguns desses municípios, a exemplo de Palhoça e Paulo Lopes, estende-se apenas por áreas marinhas, em outros, como Garopaba, Imbituba, Tubarão e Laguna, adentra por terra para incorporar diversas praias, costões rochosos, promontórios, dunas, banhados, lagoas e lagunas considerados pelo MMA (2006) como áreas com extremo, alto ou muito alto grau de importância biológica.

Na primeira proposta de criação, elaborada pelo Projeto Baleia Franca em 1999, a APA seria composta somente por áreas marinhas. Mais tarde, novas funções foram inseridas dentre os objetivos de proteção e a zona de abrangência foi ampliada para incluir porções terrestres.

No Brasil, aproximadamente de 26,5% da população se concentra numa faixa de até 20 km distante do mar (sentido leste-oeste) (IBGE, 2010). De acordo com Scherer, *et al.*(2006), a densidade demográfica média dessa faixa, conhecida comumente por zona costeira, é de 87 hab./km², quase quatro vezes superior a média nacional registrada pelo IBGE em 2010, que é de 22, 43 hab./km².

Na região sul do país, Santa Catarina concentra 37% do total da população na zona costeira (IBGE, 2010). O litoral desse estado é distribuído por 36 municípios que englobam uma população de 1.889.474 habitantes, com uma densidade demográfica média de 187 hab/km² (GERCO/ SC, 2004). Em alguns dos municípios com maior faixa de terra dentro da APA BF, as densidades demográficas são igualmente expressivas, a exemplo de Imbituba (220,06 hab/km²), Garopaba (156,96 hab/km²) e Laguna (117 hab/km²). Segundo Bonetti (2011), esses municípios registram os maiores afluxos de turistas no período de veraneio, sendo também, os municípios com maior número de habitantes da região centro-sul do estado.

Para além de um simples cálculo que confirma as assimetrias na distribuição populacional no sentido litoral-interior do país, estes dados embutem uma gama de interações entre o meio ambiente e as sociedades que se tornam mais complexas com o incremento da densidade populacional. Partindo desta perspectiva, é correto estimar que a inclusão de porções terrestres dentro dos limites de abrangência da APA BF trouxe consigo toda sorte de problemas e conflitos historicamente associados a intensa pressão antrópica sobre os ambientes costeiros e ampliou expressivamente os níveis de tensões e embates entre as populações locais e os órgãos ambientais responsáveis por gerir a UC.

A problemática se aprofunda porque a administração dessa unidade de conservação não é um sistema isolado no que tange as regras de uso do espaço, como acontece com as UCs de Proteção Integral. Sua gestão deve ser articulada ao aparato legal e administrativo dos nove municípios que a integram. Ademais, sofre a influência dos hábitos, valores e costumes das populações que foram ocupando a região ao longo dos tempos. O resultado disso é uma unidade espacial fundamentada na conservação ambiental e organizada a partir de três “agências”²⁸ estruturais que juntas e em interação contínua conduzem o cotidiano e as ações dos atores sociais envolvidos direta e indiretamente com ela.

A primeira delas refere-se às baleias francas (Quadro 2), consideradas, nesta pesquisa, como atores (não humanos) chave para compreensão dos processos societários que regem a APA BF e por extensão o litoral centro-sul de Santa Catarina. A consequência mais óbvia da presença destes mamíferos nas praias sul brasileiras foi a criação do Projeto Baleia Franca que deu origem a APA BF, mas existem uma série de outras ações por elas deflagradas, a exemplo do desenvolvimento do turismo de observação de baleias, dentre outros, que nos permitem considerá-las como atores sociais não humanos nos termos de Latour (2008a; b). A segunda e a terceira agências que se somam a esta para estruturar o território, não se irradiam de um único ator, mas de múltiplos. São elas o turismo e as culturas tradicionais de origem açoriana. O primeiro claramente responsável pela dinamização da economia local atual. As últimas, associadas a formação histórica da identidade cultural das populações costeiras dessa região.

Segundo Palazzo *et al.* (2007), a ocupação do litoral de Santa Catarina pelas baleias-francas está diretamente associada à estrutura geomorfológica da planície costeira. Para esses autores, além das temperaturas mais amenas do que aquelas encontradas na Antártida – onde as baleias-francas habitam durante o verão e parte do outono –, as áreas de reprodução desses mamíferos estão associadas a águas calmas e rasas. Essas características são típicas das diversas baías e enseadas presentes na sequência de praias, que integram o litoral centro-sul do estado.

²⁸ Para o conceito de agência aqui empregado ver páginas 33 e 34.

A variabilidade de ambientes e ecossistemas presentes nessa UC e suas adjacências têm origem na intrincada dinâmica costeira que moldou a paisagem local a milhares de anos. Segundo o GAPLAN (1986), dois grandes compartimentos geomorfológicos compõem a paisagem dessa região: 1) as terras altas, um conjunto de serras localizadas na porção ocidental da APA BF, moldadas por escarpas que alcançam o oceano na forma de promontórios rochosos, a exemplo das serras do Cambirela, Tabuleiro e Morretes e; 2) as terras baixas, que correspondem à planície costeira de Santa Catarina, formadas por depósitos sedimentares distribuídos em uma estreita faixa arenosa, que corre paralelamente ao mar e se caracteriza pela presença de praias e sistemas de dunas.

A região litorânea que se estende desde o sul de Florianópolis até o cabo de Santa Marta, município de Laguna, delimita as porções norte e central da APA BF. Esta área é composta por um conjunto singular de praias, promontórios e costões rochosos, baías, enseadas, cabos e ilhas de expressivo valor estético e paisagístico, que são o resultado do avanço das formações rochosas características das terras altas sobre o mar.

Em alguns lugares, essas formações acompanham a linha do mar e balizam as faixas de areia das praias e enseadas; em outros se projetam sobre ele formando os promontórios rochosos, a exemplo dos Morros de Itapirubá e do costão sul de Garopaba. Em outros ainda, afloram na superfície do mar sob a forma de ilhas (LEAL, 2005).

Segundo Palazzo *et al.* (2007) a vegetação que recobre os diversos promontórios da região é baixa e moldada pelo vento, comportando um conjunto florístico rico e variado. Esse “pacote” ambiental e paisagístico, composto por faixas de terra que se projetam sobre o mar, desprovidas de densa vegetação, tem sofrido ao longo dos anos com a degradação resultante de queimadas, pastoreio e, sobretudo, pela ocupação ilegal de loteamentos e casas de veraneio. As praias e baías emolduradas por essas formações rochosas são aquelas mais procuradas pelas baleias.

QUADRO 2: As baleias francas austrais: características biológicas e comportamentais

AS BALEIAS FRANCAS AUTRAIS

Características biológicas e comportamentais

Podendo alcançar dezoito metros de comprimento e pesar até sessenta toneladas, as baleias francas (*Eubalaena australis*), integram, juntamente com as outras baleias, golfinhos, lobos e leões marinhos, focas, peixes-boi, lontras e ursos polares, a categoria zoológica dos mamíferos aquáticos. Este grupo contém todas as características dos mamíferos, que as distinguem dos demais grupos zoológicos, a saber: são animais de sangue quente (homeotérmicos), tem capacidade para manter a temperatura corporal constante, possuem pêlos (ainda que poucos e diminutos), respiram através de pulmões e alimentam suas crias com leite.

Baleias e golfinhos integram a Ordem Cetacea, um dos cinco sub-grupos nos quais se subdivide o grupo dos mamíferos aquáticos. Os cetáceos evoluíram de mamíferos terrestres pré-históricos e são animais adaptados ao ambiente aquático. Eles apresentam modificações corporais que não lhes permitem deixar a água, a exemplo dos lobos e leões marinhos. Seu corpo é fusiforme assemelhando-se ao de um peixe. Os membros anteriores (nadadeiras ou barbatanas) foram morfológicamente alterados para “remar” e promover o rápido deslocamento no ambiente aquático. Da mesma forma, a ponta da cauda possui dois lobos horizontais que propulsionam o animal através de movimentos verticais. Os cetáceos não possuem membros posteriores. Debaixo da pele existe uma grossa camada de gordura que serve como reservatório de energia e isolamento térmico. O coração é formado por quatro cavidades e eles respiram por meio de orifícios respiratórios localizados no topo da cabeça, o que lhes permite ficar com o corpo inteiro submerso quando sobem à superfície em busca de oxigênio. Seu sistema respiratório tolera que permaneçam longos períodos em baixo d’água. Quando sobem a superfície para respirar, o ar quente de dentro de seus pulmões condensa e pode ser visualizado na forma dos “borrifos” característicos desse grupo.

A Ordem Cetacea se subdivide em duas sub-ordens, Mysticete (baleias sem dentes) e Odontocete (baleias com dentes). As baleias francas e todas as demais grandes baleias, pertencem ao primeiro grupo. No lugar de dentes elas têm “cerdas” bucais, compostas de queratina, que

utilizam para filtrar a água em busca de zooplâncton, sua alimentação básica.

Segundo Palazzo *et al.* (2007), as características que distinguem as baleias francas dos demais mysticetos (grandes baleias) são: 1) ausência de nadadeira dorsal e ausência de pregas ventrais, bastante evidentes nas baleias jubarte, por exemplo; 2) borriço em forma de “V”; 3) coloração predominantemente preta com manchas brancas no ventre e no queixo, embora alguns indivíduos possam apresentar manchas brancas no torso; 4) nadadeiras peitorais curtas e largas em formato trapezoidal e cauda curta com lobos laterais pontiagudos; e 5) presença de calosidades de pele existentes na região da cabeça, orifício respiratório e em torno da boca. O formato e disposição das calosidades e das manchas brancas na pele das baleias são utilizados, pelos pesquisadores, para caracterização e identificação dos indivíduos.

As baleias francas austrais atingem a maturidade sexual aos seis anos de idade, podendo ter seu primeiro filhote aos nove anos. O tempo de gestação é de, aproximadamente, um ano. Apenas um filhote é gestado por vez e a periodicidade de parição é de um filhote a cada três anos. Ao nascerem os filhotes possuem em média, cinco metros de comprimento com peso médio variando entre quatro e cinco toneladas. Eles permanecem junto da mãe por cerca de um ano e o desmame parece acontecer após este período. Não se sabe ao certo a idade máxima alcançável por estes animais, mas estima-se que tenham uma longevidade de cerca de 200 anos (PALAZZO *et al.* 2007).

Quanto à distribuição e uso do habitat as baleias francas dividem seu tempo de vida entre dois locais geográficos que são utilizados para satisfação de duas das suas principais atividades biológicas, a alimentação e a reprodução. Assim como em algumas outras espécies de baleias, as francas realizam grandes migrações anuais. Elas passam o verão se alimentando na zona subantártica (região de alta concentração de zooplâncton) e o inverno (de maio a outubro) em águas subtropicais e tropicais, mais quentes, para acasalamento e procriação (PALAZZO *et al.* 2007).

Assim, anualmente, as baleias francas saem de suas áreas de alimentação na Antártida para atracar em nas baías e enseadas do Brasil meridional com o propósito de acasalar, parir e amamentar seus filhotes. De acordo com Palazzo *et al.* (2007), tudo indica que as baleias tiveram de adaptar seus hábitos reprodutivos porque os filhotes nascem praticamente sem camada de gordura que lhes ofereça conforto térmico. Se estivessem nas águas frias da Antártida, talvez, a sobrevivência ficasse difícil. Além disso, as águas calmas e rasas das praias frequentadas por estes mamíferos oferecem tranquilidade e proteção, aos pares de mãe-filhote, contra possíveis predadores. Não é por acaso que, em especial, as

enseadas e baías de águas abrigadas dos ventos, são as mais procuradas por baleias com filhotes e grupos de acasalamento. Além disso, as fêmeas grávidas tendem a retornar a mesma região a cada três anos. Já as baleias adultas sem filhotes não apresentam o mesmo padrão de fidelidade locacional do que aquelas que tiveram seus filhotes por aqui.

Enquanto estão nas áreas de reprodução, as baleias não se alimentam, somente os filhotes mamam através das fendas mamárias de suas mães acumulando gordura e preparando-se para a longa viagem de retorno às áreas de alimentação. O comportamento reprodutivo da espécie é poliândrico, ou seja, para ocorrer o acasalamento é necessário que vários macho cortejem uma mesma fêmea. A corte pode ocorrer durante horas com a fêmea evitando os machos. Estes por sua vez, se revezam em saltos, batidas de cabeça cauda e nadadeira para chamar a atenção da fêmea. Durante a cópula, vários machos acasalam com a fêmea, mas ela só irá engravidar do último macho com quem copulou (PROJETO BALEIA FRANCA a, on line).

As baleias francas comunicam-se através de sinais sonoros, segundo Palazzo *et al.* (2007), são reconhecidos oito tipos de padrões sonoros para estes mamíferos. Os diferentes padrões sonoros estão associados a diferentes níveis de interação entre os indivíduos e entre estes e seu hábitat. É provável que as baleias francas possam não apenas reconhecer-se entre si pelos sons que emitem, mas ainda que possam reconhecer locais específicos do mar e da costa pelas qualidades específicas da acústica física destes locais. Para estes autores, os principais fatores de ameaça a espécie são a condição nutricional dos indivíduos, a poluição química, o emalramento em equipamentos de pesca, as interações com embarcações (a exemplo de colisões e distúrbios sonoros) e perda e degradação do habitat. Apesar das populações de baleias francas do hemisfério sul estarem se recuperando, ainda são uma espécie considerada vulnerável e com risco de extinção.

A paisagem da porção sul da APA BF, distribuída desde o cabo de Santa Marta Grande até o Balneário Rincão no município de Içara, é marcada pelo alargamento (sentido leste-oeste) da planície costeira e pela homogeneização da linha da costa, dando início a uma das praias arenosas mais extensas do mundo (HORN FILHO, 2003; LEAL, 2005; PALAZZO *et al.* 2007). Segundo Scherer *et al.* (2006), o cabo de Santa Marta demarca o ponto de alteração na orientação geográfica da linha da costa no litoral catarinense do sentido N-S, para orientação SW-NE e, também, pontua o extremo austral de ocorrência de espécies de mangues no litoral brasileiro. A partir desse ponto, os manguezais são

substituídos por marismas, terrenos alagados situados às margens do mar, lagoas e rios.

A APA BF também abriga um expressivo conjunto de lagoas e lagunas costeiras responsáveis pela sobrevivência de centenas de famílias de pescadores artesanais. Scherer *et al.* (2006) explicam que na porção leste da planície costeira catarinense se encontram sistemas deposicionais formados durante as oscilações do nível relativo do mar no Período Quaternário. Estes sistemas condicionaram na região a formação de diversos complexos lagunares e lagoas costeiras, menores na porção norte da APA BF (Lagoa do Ribeirão, município de Paulo Lopes; Lagoa de Garopaba, em Garopaba e Lagoa de Ibiraquera, município de Imbituba) e, na porção centro-sul, o maior complexo lagunar do estado, o Complexo Lagunar Sul Catarinense. Embora algumas das lagunas desse Complexo estejam fora dos limites da APA, todas elas integram sua área de influência direta. Além da intensa produtividade pesqueira, esses ambientes lacustres agregam valor turístico à região. De acordo com Capelesso (2007), essa zona é conhecida como a “região dos lagos”.

Tal abundância de ambientes aquáticos comporta expressiva variabilidade avifaunística. Dentre as dezenas de aves marinhas e costeiras figuram diversas espécies de garças, socós, atobás, piru-pirus, gaivotas, trinta-réis, tesourões, dentre outras (BEGE & MARTERER, 1991; SCHIEFLER & SOARES, 1994; PALAZZO *et al.*, 2007). De acordo com dados do MMA (2006) também podem ser encontradas algumas espécies de aves migratórias, que utilizam a região como área de alimentação. Dentre elas destacam-se maçaricos, albatrozes e petréis, especialmente o pardela-de-óculos (*Procellaria conspicillata*), espécie de petrel criticamente ameaçada de extinção. Ademais, Palazzo *et al.* (2007) relatam a ocorrência de pelo menos quinze espécies dos pequenos maçaricos observados nas praias da APA BF na primavera e verão.

A relevância ecológica dos ambientes marinho-costeiros da APA BF também é evidenciada dentro das políticas públicas ambientais em escala nacional e internacional. Como parte de uma estratégia global para proteger exemplares representativos de todos os ecossistemas mundiais o *World Wildlife Fund* (WWF) e a *The Nature Conservation* (TNC) produziram o macro-estudo “*Global 200*”, que selecionou 238

ecorregiões²⁹, incluindo ecossistemas de água doce, terrestres e marinhos, distribuídas pelo globo. Esse estudo destaca que, se devidamente protegidas, as ecorregiões selecionadas conservariam expressiva parcela dos mais notáveis e representativos *habitats* para a biodiversidade do planeta. Das 238 ecorregiões, 43 dizem respeito a ecossistemas marinhos e três delas incluem áreas brasileiras. Destas, as águas continentais do sul do Brasil aparecem juntamente com áreas do Uruguai e Argentina como de extrema importância para conservação de mamíferos marinhos e aves costeiras e migratórias (OLSON & DINERSTEIN, 2002).

Outro estudo correlato produzido pelo MMA em 2002 e atualizado em 2006 apresenta o status geral da biodiversidade brasileira associando-o aos principais biomas e áreas prioritárias para conservação no Brasil. O documento organiza os principais ecossistemas da zona costeira em seis grupos temáticos: 1 - manguezais e lagoas; 2 - praias e dunas; 3 - banhados e áreas úmidas costeiras; 4 - costões rochosos; 5 - recifes de coral e; 6 – restingas. As áreas prioritárias para conservação da costa brasileira são, então, listadas de acordo com o grau de importância biológica (classificado em extrema importância biológica, muito alta, alta e insuficientemente conhecida) atribuído aos locais ou regiões com significativa relevância ambiental em cada um desses grupos temáticos. O Quadro 3, a seguir, ilustra essa classificação, a partir de uma adaptação realizada pela autora, para a região da APA BF. Os dados foram sistematizados com base no mapeamento nacional produzido pelo MMA (2006).

²⁹ Conforme definição de Olson e Dinerstein (2002, p. 200) “ecorregiões são unidades espaciais de biodiversidade em escala regional e compreendem áreas terrestres ou aquáticas de tamanho expressivo, que contém um conjunto característico de comunidades naturais que compartilham a grande maioria das suas espécies, dinâmicas ecológicas e condições ambientais. Elas funcionam efetivamente como unidades de conservação numa escala grosseira porque abrangem comunidades biológicas semelhantes e sua extensão coincide, no geral, com a área onde os principais processos ecológicos interagem mais fortemente” (Tradução da autora).

QUADRO 3: Áreas prioritárias para conservação localizadas total ou parcialmente dentro dos limites da APA da Baleia Franca, Santa Catarina, classificadas pelo MMA de acordo com seu grau de importância biológica*.

Grupos Temáticos	Manguezais e lagoas costeiras	Praias e dunas	Banhados e áreas úmidas costeiras	Costões rochosos	Restinga	Recifes de coral
Áreas prioritárias p/ conservação						
Massiambu (SC)	muito alta*					
Complexo Estuarino de Laguna e Delta Rio Tubarão, SC	muito alta					
Sistemas de dunas costeiras entre Cabo de Sta. Marta Grande e Chuí (SC e RG)		extrema				
Litoral Sul de Santa Catarina e extremo Norte do Rio Grande do Sul (SC e RG)			extrema			

Florianópolis (SC)				extrema		
Garopaba (SC)				extrema		
Laguna (SC)				insufic. conhec.		
Sudeste Ilha de Santa Catarina (SC)					muito alta	
Guarda do Embaú (SC)					muito alta	
Lagoas Costeiras do Complexo Lagunar Sul (SC)					extrema	

* Importância biológica: a) extrema; b) muito alta; c) alta; d) insuficientemente conhecida.

Fonte: MMA (2006)

Conforme exposto no quadro acima, com exceção dos recifes de coral, a região da APA BF abriga áreas consideradas prioritárias para conservação em todos os ecossistemas marinho-costeiros. Apesar dos costões rochosos do município de Laguna, catalogados como *insuficientemente conhecidos*, todos os demais ecossistemas são classificados com os mais altos graus de importância biológica. Soma-se a isso o fato de que a totalidade da área marinha da APA BF é catalogada, nessa mesma publicação, como de *extrema importância* para conservação de quelônios (tartarugas) e de *alta* ou *muito alta importância* para conservação de elasmobrânquios (tubarões, cações e arraias). Para os mamíferos aquáticos (baleias, golfinhos, leões e lobos-marinhos, dentre outros) a zona também é classificada com o mais alto

grau de importância biológica, ou seja, importância *extrema* (MMA, 2006).

A análise da relação entre as características ambientais da região, em particular àquelas associadas às baleias francas austrais e da história da ocupação humana do litoral catarinense auxilia na compreensão da organização territorial atual da zona marinho-costeira centro-sul, que pode ser explicada a partir de três principais vetores e períodos históricos de ocupação do espaço. O primeiro vetor incide no sentido N-S, durante os séculos XVII e XVIII. Esse período teve início com a caça de baleias e, posteriormente, esteve associado às transformações socioculturais ocorridas no Brasil meridional por meio dos imigrantes de origem açoriana. Nele a ocupação humana se irradia do centro da costa litorânea catarinense (Nossa Senhora do Desterro), para as praias do sul de Santa Catarina, sobretudo Imbituba e Laguna. (LACERDA 2003; CAMPOS, 2009).

No segundo período, a ocupação se irradia no sentido SW-NE, dispersando-se das vilas de colonização italiana do sul do estado (em especial nos atuais municípios de Criciúma, Tubarão e Lauro Miller) para as praias da porção centro-sul (Garopaba, Imbituba, Laguna). A colonização italiana de meados do século XIX foi impulsionada pela indústria carbonífera do extremo sul de Santa Catarina. A extração de carvão, por sua vez, deu origem a um conjunto de modificações socioespaciais, que viriam impactar de forma significativa a paisagem litorânea do centro-sul do estado, abrindo espaço, dentre outras coisas, para a diversificação produtiva e econômica da região. A instalação dos Portos de Imbituba e Laguna e o estabelecimento da estrada de ferro Dona Tereza Cristina, construída com o objetivo de viabilizar o transporte do carvão produzido no sul do estado para estes portos e deles para o restante do país, tiveram expressivo desempenho neste período (HERZMANN, 2005).

Após a segunda metade do século XX e com mais intensidade a partir dos anos 1960, com a expansão urbana, o início de uma economia baseada no turismo e o aprofundamento dos fluxos demográficos do interior do país para o litoral, consolidam-se as transformações socioespaciais do terceiro período. Nele, não é possível identificar um único vetor de ocupação, haja vista que o adensamento demográfico da costa centro-meridional está centrado na atividade turística, cujo objetivo é atrair o maior número de visitantes para região. Contudo, nessa nova fase, o turismo local é marcado pela redescoberta e afirmação da cultura açoriana que, diferentemente de outrora, passa a ser

integrada ao imaginário social e cultural litorâneo (LACERDA 2003; CAMPOS, 2009).

Os próximos itens pretendem aprofundar esta periodização atendo-se as principais zonas de interface entre os componentes culturais, econômicos e ambientais que estiveram presentes e forjaram o espaço do litoral centro-sul catarinense.

DO SÉCULO XVII À PRIMEIRA METADE XIX: O CICLO DAS BALEIAS E A ODISSEIA AÇORIANA NO BRASIL-COLÔNIA MERIDIONAL

Este período inicia-se muito antes da chegada dos primeiros colonizadores açorianos em Santa Catarina, antes mesmo da exploração europeia no atlântico sul. Segundo Palazzo *et al.*(2007), ainda que muitos dos sítios arqueológicos existentes estejam inacessíveis, alguns registros atuais de ocupação humana pré-histórica do litoral centro-sul de Santa Catarina podem ser encontrados, na região da APA BF, datando de cerca de 8.000 anos atrás. De acordo com os autores, muitos são os vestígios de populações pré-históricas na região, a exemplo de *sambaquis*, oficinas líticas e inscrições rupestres, que sinalizam expressiva presença indígena.

Para esses autores, os habitantes pré-históricos, conviviam e certamente “utilizavam” as baleias-francas no seu cotidiano. Contudo, é pouco provável que fossem caçadores. Uma possível explicação seria a de que, devido à abundância de animais nas praias durante os meses de inverno, o número de encalhes seria muito maior do que ocorre hoje³⁰. Sucessivos eventos de encalhe de baleias mortas ou moribundas na costa catarinense seriam suficientes para prover uma ampla gama de utilidades, desde a utilização da carne fresca (no caso de encalhes de animais moribundos) até a matéria prima para confecção de espátulas, facas, remos, utensílios domésticos, dentre outros (PALAZZO *et al.*,2007).

³⁰ Os autores estimam valores aproximados entre 2000 e 4000 animais na época, números cerca de dez a vinte vezes maiores do que os encontrados na atualidade (PALAZZO *et al.*,2007).

É provável que a história da intervenção humana sobre a população brasileira de baleias-francas austrais só tenha iniciado com a descoberta da América pelos europeus. Já em 1602, época regida pela União Ibérica, o então monarca espanhol Filipe III autorizou as primeiras embarcações bascas a explorar a caça do “peixe real”, nome como eram chamadas as baleias naquela época, em território de ocupação portuguesa. De acordo com Ellis (1969), a caça às baleias teve início antes do século XVI com os bascos no mar de Biscaia. Esses, por sua vez, teriam apreendido o ofício com os noruegueses durante a idade média. Mais tarde, com a diminuição da população de baleias no Golfo de Biscaia, os bascos teriam iniciado os portugueses em tal atividade.

As primeiras embarcações bascas a receberem a concessão para caça de baleias no território brasileiro se dirigiram ao Recôncavo Baiano. Os bascos eram grandes navegadores e traziam consigo a experiência de caça às baleias francas boreais (baleias endêmicas do atlântico norte) presentes em águas norte-americanas. Com a autorização real, os bascos incrementaram significativamente a atividade, pois alternavam a caça das baleias nos hemisférios norte e sul durante os invernos boreal e austral (PALAZZO *et al.*, 2007). Nessa estação, tanto as baleias francas boreais quanto as austrais fogem das águas frias polares para abrigar-se, respectivamente, nas águas mais quentes do atlântico norte e sul.

De acordo com Palazzo *et al.*, a população de baleias-francas austrais, naquela época, alcançava o litoral baiano. Os vestígios da ocorrência desses mamíferos no litoral do nordeste podem ser acompanhados neste curioso relato dos autores:

Com a união dos reinos português e espanhol estava aberta a porta para que os bascos, grande navegadores e já então matando baleias na costa norte-americana, tivessem acesso às baleias da costa brasileira, que *segundo relatos históricos eram tantas que perturbavam o sono dos habitantes de Salvador com seus ruídos* (Palazzo *et al.*, 2007, p. 36.) (Grifo da autora).

De acordo com Zimmermann (2006), as primeiras *armações* ou estações baleeiras foram instaladas no litoral baiano ainda em 1602, com o intuito de abrigar as tripulações dos pequenos barcos de caça e processar a gordura das baleias, convertendo-a em combustível para iluminação urbana das cidades europeias e, posteriormente, das cidades do Brasil-Colônia. Em 1614, com o final da concessão feita por Felipe

III aos bascos, o monarca espanhol estabeleceu que a caça passaria ao monopólio da Coroa. Apesar de pertencer ao monarca, as armações existentes e as novas instalações seriam arrendadas para particulares, que ficariam responsáveis, mas não proprietários. Este modelo seria o vigente até o fim do século XVIII e início do XIX (ZIMMERMANN, 2006).

Entre os séculos XVII e XVIII, dezenas de outras armações foram sendo estabelecidas na costa brasileira em direção ao sul até a costa catarinense. Segundo Palazzo *et al.*(2007), as últimas armações baleeiras foram estabelecidas em Santa Catarina, respectivamente, em Garopaba (1792) e Imbituba (1796). Para os autores, as populações reprodutivas destes animais foram sendo, paulatinamente, extinguidas por quase quatrocentos anos. A última estação baleeira a encerrar oficialmente suas atividades, foi a armação de Imbituba, a mais setentrional do país. Em 1973 ela fechou em decorrência do desaparecimento do recurso.

Em meados do século XVII, os bandeirantes paulistas passam a explorar as planícies costeiras do litoral sul, onde descobrem ouro no leito dos rios. Em função desse recurso, três pequenos povoados são fundados na costa catarinense pelos vicentistas³¹: São Francisco do Sul (1658), Nossa Senhora do Desterro (1675, atual Florianópolis) e Laguna (1688)³² (SME/RJ, s/d).

Com o avanço do povoamento no litoral meridional do país, surge o primeiro núcleo baleeiro de Santa Catarina, aberto por volta de 1742. Além de abastecer o mercado externo com óleo de baleia para iluminação, as armações constituíram importante atividade econômica local abastecendo o mercado interno com toucinho e espermacete de baleia, além de material para produção de velas. Ademais, o óleo era produto de primeira necessidade e sua produção em grandes unidades

³¹ De acordo com Lacerda (2003), os bandeirantes paulistas eram também conhecidos pela denominação de “vicentistas”, pois descendiam dos portugueses continentais que habitavam a antiga Vila de São Vicente, hoje Santos, município litorâneo do estado de São Paulo.

³² Existe uma controvérsia sobre as datas exatas de criação destes povoados. Lacerda (2006) documenta os anos de 1662 para a fundação de Nossa Senhora do Desterro e 1682 para a de Laguna.

produtivas era comparável, na época, a de outros produtos de exportação (ZIMMERMANN, 2006).

Com o propósito de proteger o território português da ocupação espanhola no extremo sul do Brasil e interessados em viabilizar o acesso, pelo estuário do rio da Prata, às minas de prata boliviana, a Coroa portuguesa iniciou uma campanha para ocupação do território meridional do Brasil-Colônia. Além de preencher os vazios demográficos existentes no sul da Colônia, a Coroa portuguesa precisava diminuir o excedente populacional e frear a crescente pobreza social no Arquipélago dos Açores (LACERDA, 2003). Em 31 de agosto de 1746, o rei Dom João V comunicou aos habitantes das ilhas portuguesas que a Coroa oferecia uma série de vantagens aos casais ilhéus que decidissem emigrar para o sul da América, conforme exposto nas passagens abaixo, extraídas do edital distribuído, na época, nas nove ilhas do arquipélago:

(...) transporte gratuito até os citios que se lhes destinarem para as suas habitações. E logo que chegarem aos citios que haverão de habitar, se dará a cada casal uma espingarda, duas enxadas, um machado, uma enxó, um martelo, um facão, duas facas, duas tesouras, duas verrumas, uma serra com sua lima e travadeira, dois alqueires (27,5 litros) de sementes, duas vacas e uma égua. No primeiro ano se lhes dará a farinha, que se entende bastar para o sustento, assim dos homens como das mulheres, mas não às crianças que não tiverem 7 anos e, aos que tiverem até os 14, se lhes dará quarta e meia de alqueire para cada mês. Se dará a cada casal um quarto de légua em quadra, para principiar as suas culturas, sem que se lhes levem direitos nem salários algum por esta sesmaria. E quando, pelo tempo adiante tiverem família com que possam cultivar mais terra, a poderão pedir ao governador do distrito. (ASSIS BRASIL, *on line*).

Entre os anos de 1748 e 1753, 7.817 imigrantes açorianos desembarcaram no litoral de Santa Catarina considerado, pelo então monarca de Portugal, como o local “*em que a fertilidade da terra, abundância de gados e grande quantidade de peixes conduzem muito para a commodidade e fartura desses novos habitantes*”. (SARMENTO,

1946, p. 195). Dos imigrantes aportados, 30% fixaram-se nas freguesias³³ de Nossa Senhora do Rosário, da Enseada de Brito e de Nossa Senhora da Conceição da Lagoa. Depois disso, a emigração das ilhas açorianas prosseguiu estendendo-se para o litoral sul em direção ao Rio Grande do Sul (ASSIS BRASIL, on line).

Alguns dos imigrantes passaram a trabalhar durante o inverno na caça às baleias, dividindo as tarefas com escravos negros e índios nativos. Contudo, a grande maioria vivia da agricultura e da pesca, alternando-se entre a roça, nos meses de verão e primavera, e a pesca, nos meses de outono e inverno. A sazonalidade no modo de vida desses habitantes litorâneos, condicionada pela disponibilidade de recursos, estabelecia um trânsito constante entre o mar e a terra, característica que, posteriormente, irá definir o modo de vida do “homem açoriano” tal como o representamos hoje (LACERDA, 2003).

Diferente de ocupações de outras regiões do país, os açorianos do litoral meridional não tinham alternativas de trabalho, salvo a pesca e agricultura, pois foram instalados em um contexto socioeconômico diferente daquele encontrado por outros grupos de colonos açorianos distribuídos pelo país. Segundo Campos (2006), o papel destinado pela Coroa portuguesa aos açorianos que emigraram para o sul era o de “colonos-soldados”. Por este motivo, além de cultivar a terra para produzir produtos destinados às necessidades da Coroa (mandioca principalmente), os adultos e jovens do sexo masculino eram frequentemente requisitados para integrar as milícias a serviço de Portugal.

Com o passar dos anos, a situação dos açorianos em Santa Catarina foi se agravando. Outros elementos relativos às relações sociais e econômicas foram, paulatinamente, transformando seus hábitos, costumes e relações produtivas. Primeiro, o comércio da mandioca era feito por intermédio de atravessadores e não diretamente com os

³³ De acordo com Lacerda (2003, p.130), as freguesias eram “um misto de organização religiosa, urbana e política, que perdurou até 1890, quando Igreja e Estado se separaram. A partir de então, as freguesias passaram a ser mais conhecidas pelo nome de paróquia. Geralmente, as freguesias tomavam o nome da Igreja local. Uma freguesia representava um núcleo populacional capaz de alguma organização. Estas ‘póvoas’ urbanas obedeciam a um traçado retangular em que a igreja e a praça, constituíam o centro de referência, atração social e expansão territorial.”

mercados consumidores (Rio de Janeiro, Recife, Salvador, Buenos Aires, Montevideu dentre outros). Essa situação impedia o acúmulo de recursos suficiente para “alavancar” a passagem do engenho puxado a bois para os moinhos. Os imigrantes europeus chegados à Santa Catarina, após 1850, rapidamente alcançaram tal avanço técnico e estabeleceram forte concorrência com o produto dos açorianos do litoral (CAMPOS, 2009).

Segundo, o sistema familiar de repartição de terras via heranças, gerava sobre-exploração do solo e conseqüente diminuição da produtividade. Mais tarde, já em meados do século XX, eles sofreriam também, com a perda das chamadas “terras comunais” – extensas áreas de uso comum, utilizadas para a pecuária, agricultura de subsistência, corte de lenha e madeira, aproveitamento dos galhos para construção de cercas, para produção de balaios e esteiras, dentre outras funções – características marcante da sua constituição sociocultural (LACERDA, 2003; CAMPOS, 2009).

Com o tempo, a pesca foi ganhando cada vez mais espaço na vida destes habitantes litorâneos, que passam a introduzir técnicas de salgamento e defumação do pescado. A sazonalidade da pesca era determinada pela safra do camarão, da tainha e da anchova. Na estação da pesca, cabia às mulheres e crianças a “salga” do pescado. Era na família e nas relações de parentesco que repousava a força produtiva destes lavradores/pescadores (LACERDA, 2003).

A produção e o processamento da farinha detinham importante função nessas relações. Como, em geral, a mandioca era colhida de dois em dois anos, a colheita coincidia com a safra da tainha no mês de abril. Por sua vez, os chefes de família tinham de se dividir entre o rancho de pesca e o engenho de farinha. Cabia à mulher organizar o consumo e estocagem da mandioca. Contudo, Lacerda (2003) sublinha que eram poucos os açorianos donos de engenhos. A grande maioria tinha de esperar que os proprietários terminassem de moer a sua farinha para, só então, alugar por alguns dias o maquinário dos engenhos e preparar o seu produto.

Segundo o mesmo autor, os açorianos proprietários de engenho, na maioria, faziam parte de um estrato social portador de títulos de nobreza em Portugal. A diferenciação social expressada em terras sul coloniais foi o resultado dos privilégios concedidos pela Coroa portuguesa à “nobreza” açoriana que aqui veio se instalar. A distribuição equitativa prometida pela Metrópole nunca se cumpriu. Os portadores de títulos de nobreza acabaram privilegiados na distribuição de terras,

tanto na localização das propriedades quanto na extensão. Aos demais imigrantes couberam pequenos lotes de terra, frequentemente pouco férteis.

(...) esta diferenciação fez surgir logo, em poucos anos, as “pessoas notáveis”, os “benfeitores”, os compadres, os usurários, os alfabetizados e os festeiros que, no século XIX, serão os donos de rede, donos de engenho, comerciantes e donos de barco. (BECK, 1984 *apud* LACERDA, 2003, p. 132)

Do tipo de relações sociais estabelecidas entre os açorianos “camponeses” e os proprietários de engenhos, comércios, dentre outros, evoluíram as relações sociais calcadas na troca de favores, empregos e serviços ofertados como contrapartida de apoio político-eleitoral. Encontramos aí parte das origens da formação histórica de um sistema político pautado em relações patronais e clientelísticas, hoje já naturalizado no cotidiano de grande parte dos municípios litorâneas catarinenses (WERNER, 1985; LACERDA, 2003).

O tipo de vida estabelecido em terras sul brasileiras pelos imigrantes açorianos foi uma mistura dos diversos elementos que incidiram sobre o dia a dia destas populações quando em território colonial. Eles resultaram dos aspectos e valores culturais trazidos de Portugal em contato com aqueles de índios e escravos sul-africanos, somados ao tratamento aqui ofertado pela Coroa Portuguesa (funções de soldado-agricultor), à distribuição e abundância de recursos naturais (muito peixe e baixa fertilidade do solo costeiro) e seu relativo isolamento dos centros urbanos da época. Disso tudo, resultou a singularidade do nativo de origem açoriana da costa centro-sul catarinense, nos termos de Latour (2008b), um *híbrido* de mar e terra.

Do tempo que passava no mar, além de peixe, trazia o silêncio, a tranquilidade e a paciência, elementos indispensáveis ao ofício. Quando confrontadas com a intensa sociabilidade e urgências do cotidiano em terra, estas características eram difíceis de serem rápida e simplesmente modificadas. Em terra, deparava-se com a terra pobre, a dificuldade de deslocamento, o trabalho não remunerado para a Metrópole, a necessidade de agir rápida e habilmente para extrair da terra o pouco que ela oferecia. Dividir-se entre mar e terra, a dádiva do nativo açoriano, foi também seu castigo. Daí resultou um ser híbrido, mas não perfeitamente adaptado ao ritmo e as urgências do cotidiano das

sociedades estritamente terrestres. Com o tempo, o contato com outras culturas, fez ampliar e evidenciar estas dificuldades e, ao nativo açoriano, passou-se a associar a imagem de “praiano indolente” (LACERDA, 2006). Ainda hoje, a despeito das tentativas de revalorização da cultura açoriana, este legado segue presente, amalgamado à identidade das populações de pescadores tradicionais do litoral centro-sul catarinense e seus descendentes.

DA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XIX A MEADOS DO SÉCULO XX: OS AÇORIANOS GANHAM “COMPANHIA”

Já no final do século XVIII, os habitantes açorianos do litoral centro-sul passam a conviver com os primeiros imigrantes europeus não portugueses. A história do Porto de Imbituba denota a presença de famílias italianas trabalhando na caça às baleias já na última década deste século, quando foram criadas as armações de Garopaba e Imbituba. Segundo Herzmann (2005), a escolha do local para a instalação da armação de Imbituba (em 1796) se deu tanto pelas condições naturais propícias para atracação de embarcações e para a caça de baleias (águas calmas, rasas, abrigadas dos ventos e com elevada concentração de baleias no inverno), quanto pela proximidade com o pequeno povoado de Vila Nova (hoje distrito de Imbituba), distante três quilômetros da enseada onde foi instalada a armação. O autor relata que os açorianos habitantes desse povoado já tinham habitações construídas na enseada e caçavam baleias antes mesmo da instalação da armação. Com a construção da armação de Imbituba, a concessão para a caça passou aos novos arrendatários, que receberam, oficialmente, o direito de explorar o recurso em detrimento dos habitantes locais já estabelecidos. Alguns destes habitantes foram absorvidos como mão de obra nas armações. Tanto a armação de Imbituba quanto a de Garopaba foram construídas para legalizar uma prática lucrativa, pela qual o governo Imperial desejava cobrar impostos. A caça de baleias em Imbituba só iria cessar definitivamente na segunda metade do século XX.

Aos poucos as instalações da armação de Imbituba foram sendo adaptadas e modernizadas para receber embarcações maiores adequadas ao transporte de carvão. Assim, o porto evoluiu de um porto natural utilizado para a caça de baleias, a um porto comercial especializado no

transporte deste minério (HERZMANN, 2005). Entre a ascensão e o declínio da economia baleeira na costa centro-sul catarinense, emerge uma nova fase de ocupação do litoral, movimentada, sobretudo, pela chegada de imigrantes italianos nas colônias do sul do estado que ali se instalaram para trabalhar na mineração.

De acordo como Queiroz (1995), as primeiras jazidas de carvão foram descobertas nas vertentes do rio Tubarão, sul de Santa Catarina, provavelmente no ano de 1827. Contudo, a efetiva implantação de infraestrutura e viabilização de recursos humanos para a sua exploração, só veio a ser concretizada no final do século XIX. Pauli (1997) relata que ao perceber o potencial da região para exploração do carvão, em 1876, o Visconde de Taunay (então presidente da província de Santa Catarina), traçou um plano para colonizar aquelas terras. A ideia foi prontamente levada ao conhecimento do governo Imperial que incluiu a vinda de imigrantes italianos para o Brasil meridional dentre os objetivos da política econômica nacional.

A chegada dos primeiros imigrantes italianos no sul de Santa Catarina coincidiu com o início da construção da Estrada de Ferro Dona Tereza Cristina, iniciada em 1880 e finalizada em 1884. As primeiras colônias italianas constituídas nessa região foram Azambuja (1877), Urussanga (1878), Criciúma (1880), Cocal (1880), Orleans (1885) e Nova Veneza (1891). Tanto a ferrovia como a primeira carbonífera de Santa Catarina, a Companhia de Mineração de Carvão de Tubarão, foram construídas com capital inglês (PAULI, 1997; GOULARTI FILHO & MORAES, 2009).

Inicialmente, a estrada de ferro foi instalada interligando as minas de Passa Dois (atual Lauro Müller) aos portos de Laguna e Imbituba. Mais tarde, com o incremento da atividade carbonífera, a ferrovia foi estendida até Criciúma, (1919), Urussanga (1923) e Araranguá (1927). Nos anos 1940 chegou até Siderópolis, alcançando 240 quilômetros de extensão (GOULARTI FILHO & MORAES, 2009).

Nos primeiros anos, a atividade carbonífera não foi rentável por dois motivos. Primeiro devido à concorrência com o carvão da Inglaterra, então maior produtor mundial desse minério. Segundo, em consequência da alta porcentagem de rejeito em sua composição, o carvão catarinense era considerado de baixa qualidade. De cada 100 toneladas produzidas, aproximadamente, 75% constituía-se de pirita carbonosa (rejeito) e apenas os 25% restantes eram utilizados na forma de carvão-vapor, adequado para ser usado como combustível para o transporte em ferrovias, navegação fluvial e marítima. Assim, para o

Brasil, na época, era mais barato comprar carvão Inglês do que produzi-lo. Dessa forma, a estrada de ferro logo começou a operar com déficit, momento em que os próprios ingleses abandonaram suas minas na região e passaram a administrar apenas a ferrovia Dona Tereza Cristina. Essa ferrovia, por sua vez, até 1917, servia, sobretudo, ao transporte de pessoas e mercadorias e, em menor grau, ao transporte de carvão (GOULARTI FILHO & MORAES, 2009).

Com a primeira guerra mundial, tornou-se difícil importar carvão da Inglaterra. Como consequência, grandes empresários do Rio de Janeiro ligados ao setor de importação do carvão passaram a investir na região, visando a exploração do minério catarinense. É nesse período que as maiores companhias mineradoras são instaladas no Estado, em particular nos municípios de Urussanga e Criciúma. Logo, as dificuldades de recrutamento de mão de obra das metrópoles levaram estes empresários a criar verdadeiras cidades planejadas, com fornecimento de serviços bastante incomuns para grande parte das cidades brasileiras, a exemplo de energia e abastecimento de água (HERZMANN, 2005).

Dentre o grupo de investidores que se interessou pelo carvão catarinense, destaca-se o empresário carioca Henrique Lage. Responsável pela retomada da exploração das minas e pela modernização das instalações do Porto de Imbituba para embarque mecanizado do carvão, ele lidera a fase inicial de dinamização da indústria carbonífera no estado. Em 1919, atento à diversificação econômica da região, o empresário funda a Indústria Cerâmica de Imbituba (ICISA), também conhecida como Cerâmica Henrique Lage, criada originalmente com o intuito de produzir louças de porcelana para equipar sua frota naval (HERZMANN, 2005).

Entre os anos de 1919 e 1960 foram criadas no sul do estado 87 mineradoras, que variavam em tamanho e capacidade de produção. O grosso destas empresas era formado por pequenas mineradoras artesanais, que vendiam sua produção para as companhias de maior porte, a exemplo da Companhia Brasileira Carbonífera Araranguá, Cia. Carbonífera Próspera S.A., Cia. Nacional Mineração Barro Branco e Carbonífera Criciúma. Com a mecanização da produção e do transporte, aliada ao esgotamento das reservas, grande parte das pequenas mineradoras fechou ou foi comprada por empresas maiores. Nos anos 1970 restavam apenas doze mineradoras (GOULARTI FILHO & MORAES, 2009).

O período áureo de desenvolvimento da economia carbonífera em Santa Catarina foi entre 1944 e 1985. Os principais fatores responsáveis pelo incremento da atividade na região foram as políticas nacionais de incentivo à indústria siderúrgica no período da segunda guerra mundial (HERZMANN, 2005; GOULARTI FILHO & MORAES, 2009). Em 1942, logo após o entrada dos EUA na Guerra, o Brasil, então sob o governo de Getúlio Vargas, sela o Acordo de Washington, onde, dentre outras ações, se comprometia a fornecer aço para a indústria bélica dos aliados, em troca de investimentos norte-americanos na indústria siderúrgica nacional. Como resultado, em 1946, entra em operação o Complexo Siderúrgico Nacional, que incluía a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) de Volta Redonda, as minas de Ferro em Conselheiro Lafaiete (MG) e a mina de Carvão de Siderópolis (sul de SC), administrada pela CSN. Concomitantemente entram em operação, no município de Tubarão, o Lavador de Capivari (SC), que tinha a função de separar o carvão siderúrgico, do carvão-vapor e do rejeito, para então, encaminhá-lo, via porto de Imbituba, para a CSN³⁴ e para uma pequena termoelétrica, a Usina Termoelétrica de Capivari, que produzia energia para abastecer o lavador (MORAES, 2004; HERZMANN, 2005; GOULARTI FILHO & MORAES, 2009).

A CSN consumia toda produção nacional de carvão siderúrgico que era produzido exclusivamente em Santa Catarina e importava mais uma parcela do produto da Inglaterra e EUA (MORAES, 2004; HERZMANN, 2005).

Mas o setor carbonífero de Santa Catarina ainda não chegara ao seu auge, isso só viria a acontecer a partir do Plano do Carvão Nacional (PCN) estabelecido em 1953, no segundo governo de Getúlio Vargas, com o objetivo de estimular a produção de carvão no Brasil dado o estabelecimento de mais indústrias consumidoras do minério. De acordo com Herzmann (2009), só durante a década de 1950, o Plano foi responsável por um incremento de 100% na movimentação do Porto de Imbituba, que dobrou a quantidade de transporte de carvão nesse período.

³⁴ Segundo Moraes (2004), o consumo de carvão nacional para produção de aço era apenas o da fração metalúrgica, havendo para isso a necessidade de beneficiar o carvão, separando-o por frações.

De acordo com Goularti Filho e Moraes (2009), os reflexos do PCN foram sentidos no estado por diversos anos. Dentre aqueles de maior relevância para o litoral centro-sul, sublinha-se a criação da Indústria Carboquímica Catarinense (ICC), sediada em Imbituba, e da primeira grande termoeletrica da região, a Usina Termoeletrica Jorge Lacerda (1965)³⁵. Com sede em Tubarão, essa termoeletrica foi constituída para melhor aproveitar o carvão nacional e para suprir a falta de energia no país.

Com o tempo, a Usina Termoeletrica Jorge Lacerda ganhou outras unidades e tornou-se o maior complexo termoeletrico a carvão da América Latina, posição que ocupa ainda hoje. Ademais, é responsável pela produção de 1,54% da energia gerada no país e o consumo de 99% do carvão produzido em Santa Catarina. Já a ICC, fundada em 1969, fazia parte da Petrofértil, uma subsidiária da Petrobrás, que produzia os fertilizantes destinados à expansão da agroindústria brasileira. A empresa aproveitava o rejeito piritoso do carvão catarinense, rico em enxofre, e o transformava em ácido sulfúrico, que adicionado ao ácido fosfórico, constituía matéria-prima básica para fabricação dos fertilizantes. Com a criação destas duas indústrias estava completa a estrutura do complexo carbonífero catarinense, cujo período áureo deu-se entre 1979 e 1990 (GOULARTI FILHO & MORAES, 2009).

Segundo Goularti Filho e Moraes (2009), o desmonte do complexo só se daria nos anos de 1990, com a entrada das políticas neoliberais no país e a privatização de importantes estatais. O complexo catarinense sempre contou com a presença de empresas estatais que produziam, em larga medida, para outras empresas estatais. A maior companhia carbonífera da região, a Cia Próspera, era subsidiária da estatal Companhia Siderúrgica Nacional; a ferrovia Dona Tereza Cristina pertencia à Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA); o lavador de Capivari também era da CSN; a termoeletrica Jorge Lacerda pertencia à Eletrosul; a ICC estava ligada ao Grupo Petrobrás e o porto de Imbituba dependia de uma concessão pública associada a recursos da Portobrás. O carvão era igualmente vendido para empresas estatais: o

³⁵ De acordo com Goularti Filho e Moraes (2009), desde 1930 já haviam diversas pequenas termoeletricas movidas a carvão na região, abastecendo minas, vilas e pequenos municípios adjacentes. Grande parte delas encerrou suas atividades entre os anos de 1950 e 1960.

siderúrgico para a CSN, o carvão-vapor para termoeletrica e a pirita para a Petrobrás Fertilizantes.

O Plano do Carvão Nacional nada mais foi do que um subprograma do Plano Siderúrgico Nacional. Assim, com o início das políticas neoliberais de privatização dos anos 1990, toda a parte estatal do complexo foi desativada, mantendo-se apenas a termoeletrica que, mais tarde, foi vendida para a empresa Tractebel Energia S.A. e a ferrovia, que foi concedida à iniciativa privada. Na atualidade, essa ferrovia serve exclusivamente ao transporte de carvão para a termoeletrica. Além disso, algumas minas ainda produzem para a termoeletrica (GOULARTI FILHO & MORAES, 2009).

A despeito da desconstrução do complexo carbonífero, invariavelmente, as marcas da atividade mineradora foram impressas nesse espaço, que ficou nacionalmente conhecido pela alcunha de *região carbonífera*. Nascimento (2004) atenta para a necessidade de se levar em conta o valor socioeconômico determinante que a atividade carbonífera desempenhou para a área, produzindo um processo de diferenciação regional, marcado pela ideia do progresso e do crescimento material. Esse processo transformou radicalmente a paisagem e a estrutura societária das cidades e municípios associados direta e indiretamente a indústria carbonífera.

As minas e os lavadores; os depósitos de carvão, as caixas de embarque, o escritório da Companhia, as oficinas; a estrada de ferro, que neste período cobria boa parte do sul do Estado, de Imbituba-Laguna, a Lauro Müller e a Tubarão, Urussanga, Criciúma e Araranguá; as vilas operárias e seus mercados, os campos de futebol, a igreja, a escola; os depósitos nas cidades litorâneas e os portos; as pilhas de rejeito de carvão; as imensas áreas plantadas de eucaliptos que seriam utilizados como madeira nas minas onde a mata nativa já havia sido devastada, todo esse espaço territorial foi se tornando a região carbonífera (...) (NASCIMENTO, 2004, p. 58).

O município de Imbituba, hoje o “epicentro” da APA BF, sofreu igualmente com a ascensão e crise do carvão catarinense. Herzmann (2005) analisa a trajetória histórica do Porto de Imbituba e seus reflexos

urbanos e regionais, identificando duas consequências da atividade sobre o município e áreas litorâneas circunvizinhas. Num primeiro momento, com os investimentos na infraestrutura portuária, o estabelecimento da ICC e, posteriormente, o crescimento do setor cerâmico, o município é afetado de forma ascendente. Entre as décadas de 1950 e 1980, Imbituba cresceu e se remodelou. As vilas de pescadores dão lugar às armações e ao porto, “atualizando” o espaço para se adaptar às novas demandas geradas pela indústria carbonífera. Durante a instalação da ICC houve forte investimento em saneamento básico, com implantação do sistema de abastecimento de água, melhorias na distribuição de energia elétrica, ampliação da rede de telefonia e a construção e pavimentação de ruas. A melhoria da infraestrutura e o aumento da oferta de mão de obra resultaram no adensamento da população urbana com a migração de pessoas do campo para cidade.

De acordo com Moraes (2004), o ano de 1988 registrou o maior número de trabalhadores ligados a ICC: 608 empregados diretamente pela empresa e 318 trabalhadores terceirizados. Quando foi criada em 1975, essa empresa registrava trinta funcionários e quando foi fechada, em 1997, apenas sete empregados ainda faziam parte dos seus quadros. Também a arrecadação tributária do município tem seu pico em 1980. Para este autor, este ano representa o auge da atividade econômica em Imbituba e corresponde ao pico da atividade carbonífera no estado.

Segundo Herzmann (2005), em 1985, o número de trabalhadores terceirizados no porto de Imbituba chegou a 2.724, caindo para 550 em 2000. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) cresceu significativamente entre os anos de 1970 e 1980. Numa escala que vai de 0,000 a 1,000, o IDH passou de 0,397 para 0,676 (+70,3%). Neste período e utilizando a mesma escala de referência, a renda per capita saltou de 0,235 para 0,861, um incremento da ordem de 266,4%.

Num segundo momento, a partir da década de 1990, a economia de Imbituba passa a sofrer impactos negativos. Com o aprofundamento das políticas de cunho neoliberal no país, não somente o complexo carbonífero sofre um desmonte parcial, mas também os demais setores econômicos sul catarinenses, que já estavam em franca diversificação, são afetados pela concorrência de mercadorias externas baratas, que passam a entrar no mercado nacional.

Os efeitos desta crise manifestaram-se através do refluxo de habitantes nativos de alguns centros industriais para as pequenas praias dos municípios costeiros, a exemplo de Garopaba, Paulo Lopes,

Imbituba e Laguna, assim como da intensificação da urbanização do litoral e como consequência, um expressivo aprofundamento da exploração imobiliária na região. É nesse período que a forte identidade territorial associada ao carvão é, aos poucos, desarticulada cedendo espaço para a transição econômica da zona costeira. De uma economia calcada, sobretudo, na atividade carbonífera a região volta-se para o turismo.

Para melhor compreensão dessa transição, faz-se necessário analisar a dinâmica de diversificação produtiva do sul do estado e sua correlação com processos mais recentes de ocupação da costa centro-sul por gaúchos, platinos e, com menor expressão, paulistas. Este é o propósito do próximo subitem.

SEGUNDA METADE SÉCULO XX: À DESCOBERTA DO BALNEÁRIO

Conforme salienta Herzmann (2009), o carvão esteve associado à origem de algumas das maiores fortunas do estado, a exemplo das famílias Angeloni, Giassi e Freitas. O capital gerado pela atividade mineradora e aqui reinvestido por estas famílias foi um dos principais responsáveis pela diversificação produtiva sul catarinense e pela consolidação na região do maior polo cerâmico do país. O período entre 1946 e 1971 demarca a origem dessa diversificação econômica, auferida não só pelo desdobramento do capital gerado pela indústria carbonífera, mas também pela alteração do comportamento do mercado de uma economia mercantil para a industrial. As primeiras indústrias cerâmicas, têxteis, calçadistas e siderúrgicas do sul de Santa Catarina acompanharam a expansão das atividades carboníferas.

A primeira indústria cerâmica de propriedade do empresário Henrique Lage foi matriz de duas outras grandes cerâmicas criadas mais tarde: a CESACA (1946) e a Eliane (1954), que passaram a produzir azulejos, hoje o carro-chefe do setor. Durante os anos de 1970, a indústria cerâmica do sul de Santa Catarina registrou significativa expansão da produção valendo-se do porto de Imbituba para distribuir seus produtos no mercado nacional e internacional (HERZMANN, 2005).

Os anos 70 do século XX, também foram o berço das indústrias têxtil e calçadista. Esse período foi marcado pelo estabelecimento de políticas nacionais de incentivos fiscais e creditícios visando à substituição da pauta de exportações de produtos primários por

manufaturados. Com isso, os setores têxtil e calçadista de Santa Catarina se beneficiaram e passaram a exportar parcela significativa da sua produção. Nos anos de 1980, processo semelhante ocorreu nos setores metal-mecânico e de embalagens plásticas. O primeiro, mais localizado, produzia basicamente para suprir a indústria carbonífera e o setor agrícola regional. Já o segundo deu origem a empresas líderes nacionais no ramo, a exemplo da Canguru Embalagens (HERZMANN, 2005).

Nos anos de 1980, o cenário de diversificação econômica da região sul catarinense estava posto. Carvão, calçados, roupas, azulejos, embalagens plásticas e maquinários para agricultura e mineração compunham a paleta de especificidades produtivas da região carbonífera. O Porto de Imbituba era peça fundamental nesse cenário, servindo de elo logístico para a rede de distribuição de mercadorias.

Em meio ao promissor cenário econômico-produtivo do sul do estado, os municípios litorâneos, até então marcados pelo relativo isolamento das culturas açorianas economicamente centradas na produção agrícola (mandioca) e pesqueira de base tradicional, começam a sentir os primeiros reflexos da diversificação produtiva. Paulatinamente, o litoral centro-sul vai sendo remodelado. Do contato entre dois modos de vida distintos emergem as transformações materiais e imateriais (culturais, simbólicas, religiosas etc) presentes hoje na região. De um lado, encontravam-se as populações locais agricultoras-pescadoras, culturalmente marcadas pelos hábitos, valores e costumes açorianos, já mesclados com aqueles dos índios que por ali habitaram em épocas precedentes. Do outro, a cultura italiana, incidindo sobre o espaço de duas formas: diretamente, através da aquisição de terras que progressivamente foram sendo destinadas a outros usos que não aqueles dos primeiros colonizadores portugueses; indiretamente, através da absorção, pelas populações nativas, dos valores e hábitos dos núcleos urbanos do sul do estado.

É aproximadamente nessa época que se inicia o processo de expansão da urbanização para a zona costeira, o que dinamiza igualmente o setor imobiliário (CAMPOS, 2009). Para Araújo (2008) foi em meados da década de 60 do século XX que o litoral sul catarinense começou a receber os primeiros visitantes “estrangeiros”, inicialmente atraídos pelas belezas naturais. A prática de surf era também forte atrativo e as pessoas que se “aventuravam” nessa porção costeira de Santa Catarina, em geral, ficavam acampadas em barracas ou, quando tinham sorte, eram abrigadas na casa de pescadores e agricultores locais. A hospedagem se dava na base da troca de

experiências entre visitantes e visitados e não havia maiores intervenções no ambiente natural e no modo de vida das populações locais. De acordo com esse autor, para as famílias locais, podia ser motivo de orgulho e destaque social ter um “estrangeiro” hospedado em casa³⁶.

Contudo, durante os anos de 1970-80, inicia-se uma nova fase do turismo na região, marcada pelo começo do processo de comercialização de terras. Esse processo contempla tanto terras consideradas devolutas (áreas de posse, sem documentação de doação e terras de uso comum do povo), quanto àquelas de propriedade de pequenos produtores de origem açoriana (agricultores e pescadores).

Com o progresso econômico dos municípios de Tubarão, Criciúma, Laguna e Imbituba começam a aparecer nas praias mais isoladas de Imbituba e Garopaba os primeiros “homens de negócio” interessados na aquisição de pequenos lotes ou grandes extensões de terras. Diferentemente da fase anterior, Araújo (2008) descreve os “visitantes” típicos deste período, como aqueles que chegavam à região, já vislumbrando a valoração imobiliária futura. Inicialmente, a comercialização era feita na base da troca de terrenos por mercadorias provenientes das cidades, tais como geladeiras, televisão, fogão etc, que eram de grande valor para os habitantes locais. Para esses, as terras não tinham muito valor, dada a abundância de espaços desocupados naquela época. Já os bens de consumo industrializados eram raridade e de difícil acesso.

³⁶ No estudo de Araújo (2008) não foi possível identificar a origem cultural e geográfica desses primeiros visitantes. Com base em nossa vivência na região, estimamos que eles procedessem de núcleos urbanos do Rio Grande do Sul. Duas evidências nos levam a esta aferição: 1) Araújo (2008) relata que estes visitantes eram surfistas; 2) a autora, em diversas oportunidades, presenciou relatos informais de idosos pescadores nativos de Garopaba e Imbituba, contando que os primeiros turistas que apareceram na região eram surfistas gaúchos.

O início da especulação imobiliária representa um momento de transição, onde o “velho” está sendo substituído pelo “novo”. Todavia, são justamente alguns aspectos do velho (tradicional) que constituíram a base das transformações. Inicialmente, ao mesmo tempo em que as terras da região começam a ser valorizadas ainda são as trocas não monetárias (objetos, animais, etc., por grandes extensões de terra), que lastreiam a compra e venda dos “terrenos” (ARAÚJO, 2008, p. 81).

Os motivos e propostas feitas aos habitantes locais eram diversos e variavam desde a compra de pequenos lotes para construção de moradias familiares permanentes ou de veraneio, até a aquisição de grandes extensões de terra para fins comerciais. Paralelo a isso, o Estado motivado pela expansão econômica e a necessidade de melhoramento de infra-estrutura para ancorar o crescente mercado produtivo, também, detinha interesse na posse de terrenos. Araújo (2008) relata que durante os anos de 1970, o governo federal desapropriou grandes extensões de terra na região do Arroio (área rural de Imbituba) a fim de criar um pólo da indústria carbonífera. A promessa era a geração de emprego e, com isso, diminuir o contingente de agricultores, cujas atividades se davam com baixo uso de tecnologias automotrizes. As terras foram compradas por preços módicos e ainda hoje pertencem à União. A indústria nunca foi instalada.

Segundo Araújo (2008), os anos de 1980 registraram a crise vivida localmente pela agricultura, resultado do excesso de disponibilidade de trabalho nas cidades e da conseqüente migração dos trabalhadores do campo para as indústrias, comércios e serviços associados. O fluxo de pessoas do campo para os centros urbanos, comumente, era precedido da venda das propriedades rurais, que gerava recursos para a fixação das famílias nas cidades. O autor destaca o expressivo crescimento do setor imobiliário nas praias da costa centro-sul de Santa Catarina nessa época. Para as famílias que permaneceram nas praias e para aquelas que, por inúmeros motivos (falta de emprego, dificuldade de adaptação cultural, dentre outros), retornaram das cidades para seus locais de origem, o fenômeno do turismo possibilitou um intercâmbio de conhecimentos e experiências entre “nativos” e visitantes “de fora”, inédito na região, forjando localmente novas percepções, valores, hábitos e costumes.

A interação entre as culturas locais de base açoriana e aquelas trazidas pelos novos visitantes/habitantes originários de outros lócus espaciais gera novas identidades que irão caracterizar o espaço litorâneo sul catarinense como uma zona heterogênea e plural, afeita à diversidade.

Com o tempo, o contraste entre diversas visões de mundo e modos de vida, expresso em novos valores, vocabulário, hábitos de vestir, relações interpessoais, dentre outros, vai transformar definitivamente o modo como às sociedades locais se relacionam com o espaço e com o tempo. Essa transformação pode ser evidenciada a partir das mudanças nos padrões de interação social mediados pela alteração das relações estabelecidas com o trabalho, antes informal e depois assalariado.

O caso das pequenas populações voltadas à atividade pesqueira de base artesanal fornece um bom exemplo dessa situação. Antes regido pela disponibilidade sazonal de recursos pesqueiros, havia espaço suficiente, no cotidiano, para a descontração e a confraternização. Esses momentos ocorriam durante as atividades paralelas, como a confecção ou conserto de redes, canoas, beneficiamento do pescado, vigilância dos cardumes na praia, moagem da farinha nos engenhos etc. Com o distanciamento ou secundarização da atividade pesqueira como meio de sobrevivência, os momentos de encontro e sociabilidade tornam-se mais espaçados, pois precisam ser planejados nos períodos em que não se está trabalhando. Agora, quem rege as relações é o tempo marcado pelo relógio, que obedece aos turnos de trabalho. Mesmo as famílias que apenas um dos membros migrou para o trabalho assalariado sofrem os reflexos do cruzamento entre estes dois “mundos” de vida (ARAÚJO, 2008).

Com efeito, a garantia de um salário mensal estimulou um grande contingente de filhos de pescadores e agricultores a deixar a pesca e a agricultura, atividades financeiramente sazonais e, portanto, relativamente instáveis. Para as gerações mais novas, as mudanças nos padrões de relações trabalhistas representaram uma oportunidade de reprodução social fora da família e do circuito coletivo local. Na medida em que foram inseridas atividades fisicamente menos desgastantes (em relação à pesca e agricultura), o emprego assalariado disponibilizou, a essas pessoas, tempo para o estabelecimento de novas relações sociais, ampliando seu espaço de contato com a coletividade e, conseqüentemente, a absorção de influências culturais externas.

Note-se que a interação entre esses dois mundos de vida é uma “via de mão-dupla”, que tanto produz efeitos benéficos quanto indesejáveis para as populações locais de pescadores-agricultores. Ao mesmo tempo em que a cultura açoriana na sua forma mais “depurada” vai se descaracterizando, novos modos de vida, com seus valores, práticas, hábitos etc, vão ganhando corpo. O resultado, conforme menção anterior é a conformação lenta e gradual de novos territórios, que resultam da chegada de atores com interesses diversos, agora mais competitivos e contenciosos do ponto de vista espacial e econômico, mas também mais amplos conectados e integrados do ponto de vista da sociabilidade.

A partir de 1990, ocorre o remodelamento do contexto produtivo sul catarinense visto acima. Com a abertura comercial da economia nacional, o cenário interno passa a lidar com a concorrência dos produtos importados. Alguns setores industriais não resistem e entram em crise, a exemplo dos setores calçadista e, com menor expressão, têxtil. O carvão deixa de ser o principal meio de acumulação de capital e perde espaço, sobretudo, para indústria cerâmica. Esta, por sua vez, manteve-se estável, pois já lidava com a competição internacional, característica do setor. A economia do porto de Imbituba e, por extensão, do município, sofre uma queda abrupta e vigorosa (HERZMANN, 2005).

A partir da segunda metade da década de 90 se acentuou o crescimento do setor imobiliário nas praias da região. Nos municípios de Garopaba, Imbituba e Laguna, aqueles grupos economicamente menos favorecidos e então desempregados, almejavam qualquer trabalho assalariado em detrimento de outras atividades. No geral, a maior parte da população local passou a trabalhar em casas de família, lojinhas, pequenos comércios de produtos e conveniências, ou ainda como faxineiras, camareiras, cozinheiras, pedreiros, pintores, dentre outras funções disponibilizadas pelas pousadas, hotéis e casas de locação e veraneio na região. O extrato feminino rapidamente ocupou estes novos postos de trabalho. Grande parte dos “nativos” do sexo masculino, entretanto, permaneceu ligada às atividades tradicionais (pesca e agricultura). Sua segunda opção seria a construção civil, bastante lucrativa, porém fisicamente extenuante (ARAÚJO, 2008).

A urbanização da costa centro-sul não ficou restrita apenas aos municípios de Garopaba Laguna e Imbituba. Nas últimas duas décadas (1990 e 2000), a extensa faixa litorânea inserida na APA da Baleia Franca vem recebendo em ritmo acelerado novas levas de turistas de

origens geográficas diversas. Em primeiro lugar, destacam-se os turistas provenientes do Rio Grande do Sul (gaúchos) e aqueles de origem platina (argentinos, em especial). Além de principais frequentadores tornaram-se proprietários de terras nestas praias. Depois têm expressão os moradores de Criciúma e Tubarão, que devido à proximidade espacial utilizam, em particular, algumas praias dos municípios de Laguna (Farol de Sta Marta), Imbituba (Itapirubá) e Jaguaruna (Praia do Camacho) como balneários de verão e de fim de semana. Mais recentemente paulistas, uruguaiois e cariocas tem ganhado relevo no cenário, distribuindo-se por toda costa centro-sul do estado.

Nos últimos dez anos, Araújo (2008) destaca ainda o circuito de festas e badalações noturnas associadas às praias de Garopaba, Imbituba e Laguna, que vem atraindo jovens dos estados do Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro, dentre outros, durante a alta temporada do verão e feriados. O marketing associado a esses eventos têm reorientado o perfil do turista que, atualmente, se instala na região. A poluição sonora e o mercado informal de narcóticos, somados aos constantes problemas com a vizinhança, deflagrados pelo consumo excessivo de álcool, têm importunado os nativos e afastado os “turistas familiares”, mais comuns entre as décadas de 1980 e 1990.

O próximo tópico analisa a trajetória histórica de criação da APA BF com o propósito de elucidar as principais interfaces estabelecidas entre o campo ambiental criado por esta UC e às condições culturais e econômicas modeladas neste processo.

2.2 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DE CRIAÇÃO DA APA BF: ORGANIZAÇÃO SOCIAL, MOBILIZAÇÃO POLÍTICA E DESDOBRAMENTOS TERRITORIAIS

A origem da APA BF está intimamente associada às ações do Projeto Baleia Franca (PBF) e, sobretudo, aos esforços e articulação política do ambientalista José Truda Palazzo Jr, fundador deste Projeto³⁷. A ideia de criar uma unidade de conservação no litoral centro-sul de Santa Catarina resultou da conjunção de fatores associados ao resultado das pesquisas desenvolvidas pelo PBF e à atuação individual de Palazzo como representante brasileiro junto a Comissão Internacional Baleeira³⁸ (CIB).

Palazzo nasceu em Porto Alegre no ano de 1963 e iniciou sua militância no movimento ambiental no final da década de 1970, quando passou a fazer parte da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN). Essa entidade foi uma das precursoras do ativismo ambiental no Brasil e abrigou importantes nomes da área, a exemplo de José Lutzenberger³⁹. Nessa época Palazzo começou a atuar numa

³⁷ A elaboração deste tópico se deu a partir de consultas a fontes secundárias, mas também com base em entrevista concedida à autora, por esse ambientalista. Para acessar a lista de informantes entrevistados, ver Quadro 1 (p.31).

³⁸ A CIB ou IWC (*Internacional Whaling Commission*) é um organismo intergovernamental criado com o objetivo de garantir a conservação das baleias e ordenar o desenvolvimento da indústria de caça comercial desses grandes cetáceos.

³⁹ José Lutzenberger foi um importante agrônomo e ambientalista brasileiro. Ele participou da fundação da AGAPAN e foi uma das lideranças do movimento ambiental no Rio Grande do Sul durante os anos da década de 1970. Em 1980, lançou o livro “O Fim do Futuro, manifesto ecológico brasileiro” onde já preconizava problemas como o aquecimento global, alertando, dentre outras coisas, que a Amazônia não é o pulmão do mundo, mas o ar-condicionado do planeta. Entre 1990 e 1992, ocupou o cargo de Secretário Especial de Meio Ambiente da Presidência da República, mas demitiu-se por não concordar com a burocracia, jogos de poder e disputas de interesse no governo. Nesse período, teve papel decisivo na demarcação das terras indígenas, na decisão do Brasil de abandonar a bomba atômica, na assinatura do Tratado da Antártida, na Convenção das Baleias e na participação das conferências preparatórias da Rio-92. Faleceu em 2002, com 75 anos (FUNDAÇÃO GAIA, *on line*).

campanha nacional para banir do país a caça às baleias. Entre 1981 e 1982, o ambientalista coordenou uma sequência de expedições ao litoral de Santa Catarina e Rio Grande do Sul cujo objetivo era comprovar algumas evidências que indicavam o reaparecimento de baleias francas austrais que, até então, se acreditava estarem extintas no Brasil.

Em agosto de 1982, a primeira baleia franca foi avistada no litoral norte do estado de Santa Catarina, marcando o registro oficial do reaparecimento desses mamíferos em águas jurisdicionais brasileiras e o início do Projeto Baleia-Franca, coordenado por Palazzo até meados dos anos 2000. Desde então, o projeto se dedica à conservação da espécie em duas frentes de ação. A primeira é orientada para a pesquisa e monitoramento das baleias francas austrais, ainda hoje a segunda espécie com maior risco de extinção do planeta. A segunda visa promover a valorização das baleias francas enquanto patrimônio da coletividade e está centrada na educação ambiental e mobilização social junto ao público escolar, lideranças e formadores de opinião (PROJETO BALEIA FRANCA, *on line*).

Durante sua permanência na coordenação do PBF, Palazzo manteve uma extensa agenda de atividades que extrapolavam a conservação *stricto sensu* das baleias francas. Sua trajetória militante e profissional compreende o engajamento a favor da ampliação e consolidação de instrumentos legais e políticos de conservação dos mamíferos aquáticos em geral, assim como ações específicas associadas à criação de unidades de conservação. De acordo com ele, nos anos de 1980 elaborou a proposta de criação da Reserva Ecológica Ilha dos Lobos e esteve envolvido na criação do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, no litoral de Pernambuco e da APA de Anhatomirim, em Santa Catarina. Em 1997, tornou-se integrante da delegação nacional do Brasil na Comissão Internacional Baleeira, tendo ocupado os cargos de Chefe da Delegação Científica e Vice-Chefe da Delegação Plenária. Palazzo permaneceu como integrante da delegação brasileira na CIB até agosto de 2009. Nesse cargo coordenou a redação das propostas de constituição do santuário de Baleias do Atlântico Sul e do Santuário Nacional de Baleias e Golfinhos, essa última decretada em 2008 (Informante PALAZZO).

A partir dos resultados das pesquisas do PBF, somados às vivências adquiridas com a participação na CIB e o envolvimento em processos de criação de UCs, o ambientalista começou a esboçar o projeto de criação de uma UC que contemplasse a situação das baleias francas no litoral centro-sul de Santa Catarina. Ele relata que em 1998

houve uma reunião especial do comitê científico da CIB sobre a avaliação da situação internacional das baleias francas. Na reunião apresentou dados do PBF sobre o estado de conservação da espécie no Brasil. Como resultado, a CIB aprovou recomendação específica para a criação de uma área protegida para as baleias francas no litoral centro-sul de Santa Catarina. De posse da recomendação, Palazzo, com o apoio de outros colaboradores do PBF, passou a articular junto ao Ministério do Meio Ambiente brasileiro a criação da APA BF.

Segundo o entrevistado, a ideia de uma APA para a conservação das baleias francas foi uma iniciativa que visava garantir algum tipo de proteção oficial a estes cetáceos, pois, até então, sua conservação e a de seus ambientes preferenciais não encontrava qualquer respaldo legal, salvo as leis federais de proibição à caça em águas brasileiras, vigente no país desde 1987. Diante do aumento da pressão urbana sobre as praias da região, impulsionada pelo interesse turístico e conseqüente crescimento do mercado imobiliário, a perspectiva para a manutenção do equilíbrio ambiental das baías e enseadas que abrigavam as baleias na região não era favorável.

Com a colaboração da ONG Instituto de Ecoturismo do Brasil (IEB) e da empresa MRS Estudos Ambientais⁴⁰, o PBF elaborou um primeiro documento base intitulado “Proposta de criação da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca” e, em março de 1999, deu entrada junto ao MMA, ao pedido de criação da UC. Esse documento apresentava um levantamento preliminar das principais espécies de flora e fauna encontradas na costa centro-sul catarinense e informações pormenorizadas acerca da biologia, distribuição e necessidades de conservação da baleia franca austral. Especial destaque foi dado nesse documento ao potencial econômico do turismo de observação de baleias

⁴⁰ O IEB é uma organização não governamental (ONG), sem fins lucrativos, centrada no desenvolvimento de soluções e prestação de serviços ao setor do turístico, direcionadas para projetos de desenvolvimento sustentável. A MRS Estudos Ambientais é uma empresa de consultoria e prestação de serviços na área ambiental, sediada em Porto Alegre/RS. Ambas as instituições auxiliaram o projeto baleia franca na elaboração da proposta inicial de criação da APA BF. O IEB participou da elaboração da proposta de desenvolvimento do turismo embarcado de observação de baleias como uma alternativa de base sustentável para região. A MRS Estudos Ambientais foi responsável pela elaboração da base cartográfica do documento.

na região e com ele a promoção da valoração turística durante os meses da contra-temporada de verão.

O referido documento já continha uma sugestão de delimitação espacial para a futura unidade de conservação e apresentava as coordenadas geográficas exatas da área sugeridas pelo PBF. Na proposta, a APA BF seria composta apenas por áreas marinhas, limitadas a leste pela fronteira das águas jurisdicionais⁴¹ e a oeste pelas terras de marinha⁴². O limite meridional seria dado pela Ponta dos Naufragados, localizada no município de Florianópolis, enquanto que o setentrional pelo Cabo de Santa Marta Grande, em Laguna. Assim, na proposta original as áreas emersas da APA BF correspondiam à faixa de marinha mais oito ilhas dispostas entre os extremos meridional e setentrional.

Após a mobilização junto ao MMA iniciou-se um trabalho político de articulação de ONGs ambientalistas e de autoridades potencialmente apoiadoras da iniciativa. Várias cartas de apoio foram enviadas diretamente ao MMA na tentativa de exercer pressão sócio-política para a criação da unidade. Dentre os apoiadores mais notórios encontrava-se o então governador do estado de Santa Catarina, que se manifestou publicamente a favor da criação da APA BF. O seguinte

⁴¹ De acordo com Leal (1991, *on line*), as águas jurisdicionais brasileiras correspondem: “1. As águas marítimas abrangidas por uma faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil (Mar Territorial); 2. As águas marítimas abrangidas por uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir o Mar Territorial, que constituem a Zona Econômica Exclusiva (ZEE); 3. As águas sobrejacentes à Plataforma Continental quando esta ultrapassar os limites da Zona Econômica Exclusiva; e as águas interiores, compostas das hidrovias interiores, assim consideradas rios, lagos, canais, lagoas, baías, angras e áreas marítimas consideradas abrigadas”.

⁴² As terras ou terrenos de marinha são áreas identificadas a partir da média das marés altas do ano de 1831, tomando como referência o estado biofísico da costa brasileira naquele ano. Com base na média de marés altas e baixas foi traçada uma linha imaginária que corta a costa brasileira. A partir dessa linha, no sentido do litoral brasileiro, todo terreno que estiver a 33 metros da preamar média será considerado da União.

trecho da entrevista, concedida por Palazzo, expressa como o arranjo político articulado pelo PBF influenciou na aceitação pública da proposta:

José Truda Palazzo Jr. - Levamos a proposta pro Sarney Filho e aí começamos também todo um trabalho político de buscar apoio entre ONGs não só no Brasil, mas também internacionalmente, e de deputados e senadores simpáticos ao assunto (...) e conseguimos inclusive uma coisa que foi fundamental, e que hoje também não se consegue mais, que foi o apoio do governador, aqui de Santa Catarina. Até o Espiridião Amin fez questão de destacar que a criação da APA da baleia franca era uma coisa importante pro estado de Santa Catarina porque iria justamente chamar a atenção pro turismo de observação de baleia na região e tal, uma coisa totalmente inusitada (...). A existência dessas duas pessoas esclarecidas em diferentes níveis do governo naquele momento, Sarney filho [*então ministro do MMA*] e Espiridião Amin, ajudou muito o processo de criação da unidade de conservação e ajudou a vencer as primeiras resistências à criação da APA que vieram das prefeituras evidentemente, principalmente a prefeitura de Imbituba. (grifo da autora)

Conforme demonstram os documentos anexados ao processo oficial de criação da APA BF (MMA/ICMBio, 2000), ao mesmo tempo em que os precursores do projeto pressionavam o MMA para agilizar o processo, as cartas de apoio fundamentavam internamente os arranjos políticas dentro da estrutura governamental, auxiliando o MMA na tramitação burocrática da proposta junto a outros ministérios e à casa civil⁴³.

À medida que o processo avançava dentro da estrutura do governo federal, localmente evidenciavam-se algumas resistências da parte de prefeituras, empresários e parcela da sociedade civil, sobretudo, de alguns grupos de pescadores artesanais do município de Imbituba. Os prefeitos e empresários manifestavam preocupações com a perda de legitimidade política e de governabilidade, assim como com as possíveis restrições econômicas resultantes de proibições de atividades produtivas na região, a exemplo das operações portuárias⁴⁴. Os pescadores tinham

⁴³ De acordo com a lei 9985 de 2000 (Lei do SNUC), as unidades de conservação serão criadas por ato do Poder Público e necessitam de aprovação direta do presidente da república.

⁴⁴ Importante sublinhar, que na proposta original do Projeto Baleia Franca, os Portos de Imbituba e Laguna estavam incluídos nos limites da APA BF.

reticências ao projeto devido às novas regras sobre o uso do espaço e dos recursos pesqueiros.

Segundo dois dos três analistas ambientais (informantes SP2 e SP3) responsáveis por elaborar o primeiro parecer oficial sobre a viabilidade da proposta de criação da APA BF, no geral, os habitantes não tomaram conhecimento da possibilidade de criação de uma UC na região. Na época, eles receberam a incumbência de visitar as seis prefeituras que, no projeto original, teriam terras incluídas na APA BF a fim de apresentar a proposta aos prefeitos e redigir um parecer técnico com a opinião de atores sociais do município sobre o tema.

De acordo com informações colhidas a partir dos relatos desses informantes e do “Parecer Técnico” emitido por eles, apenas o município de Paulo Lopes não foi contatado. Nos demais (Florianópolis, Palhoça, Garopaba, Imbituba e Laguna), a despeito das tentativas de serem recebidos pelos prefeitos, no geral, foram os responsáveis pelas Secretarias de Turismo, Obras e Meio Ambiente que tomaram conhecimento do assunto. O funcionário público SP2 afirmou que somente o prefeito de Imbituba se disponibilizou a receber os técnicos do IBAMA pessoalmente. Em algumas das reuniões com as prefeituras participaram também ONGs locais e representantes de colônias de pesca. Este foi o caso dos municípios de Laguna e Imbituba (MMA/ICMBio, 2000).

Segundo esses dois funcionários do IBAMA, a divulgação da proposta de criação foi bastante direcionada para as prefeituras. Além de colher opiniões sobre a proposta de criação, o objetivo era explicar o que era uma APA e quais as implicações de sua existência para o município. Conforme explícito no Processo de Criação (MMA/ICMBio, 2000), o parecer técnico oficial emitido por eles contém poucas e superficiais informações sobre o conteúdo das reuniões com as prefeituras, limitando-se a acentuar a aprovação de todas as prefeituras consultadas e informar sobre algumas das preocupações relacionadas ao tema da pesca, a exemplo dos conflitos entre pesca artesanal e industrial e aqueles associados ao trânsito de embarcações dentro das áreas de ocorrência de baleias francas.

Este documento apresenta ainda sugestões das prefeituras de Florianópolis e Laguna propondo a ampliação dos limites da APA BF para a inclusão, respectivamente, da Ponta da Lagoinha, com o objetivo de ampliar a proteção do Parque Municipal da Lagoinha do Leste, e da Lagoa de Santo Antônio, visando à proteção da população de botos da tainha (*Tursiops truncatus*) presente no canal da barra desta Lagoa. O

parecer final do Núcleo de Unidades de conservação do IBAMA de Santa Catarina, emitido em maio de 1999, foi favorável à criação da APA BF sugerindo a redefinição dos limites propostos inicialmente para incluir a região estuarina da barra de Laguna e a Ponta da Lagoinha em Florianópolis (MMA/ICMBio, 2000).

Em cinco de julho de 1999, o funcionário da representação federal do IBAMA (Distrito Federal) responsável pela análise do parecer técnico mencionado acima, encaminhou uma carta à diretoria geral do Departamento de Unidades de Conservação (DEUC/IBAMA-DF) destacando, dentre outras coisas, sua insatisfação com a superficialidade das informações apresentadas no documento preparado pela representação do IBAMA em Santa Catarina. De acordo com a carta, nem a proposta de criação elaborada pelo PBF, nem o referido documento abordaram de forma abrangente e detalhada a real situação socioeconômica e ambiental da área. Em nenhum deles constavam informações acerca de rotas de navegação, atividades econômicas desenvolvidas, uso dos recursos naturais, conflitos existentes entre frotas pesqueiras comerciais e pescadores artesanais, além de dados sobre ocupação, estado de conservação e ameaça das áreas marinhas e terrestres dentro e nas adjacências da zona proposta para a UC (MMA/ICMBio, 2000).

De acordo com a carta, a ausência de elementos técnicos mais consistentes para fundamentar a argumentação comprometia a defesa, no interior do Ministro do Meio Ambiente e junto à Presidente da República, da criação dessa UC. Assim, esse técnico propunha a negociação com o MMA, de um prazo adicional para realização de um novo trabalho de campo que objetivava complementar as informações existentes, checar dados e adequar a proposta, em termos de limites e categorias de manejo, aos objetivos que se pretendia atender. O novo prazo sugerido seria o início de agosto de 1999, um mês após a redação da carta. Essa solicitação foi aceita e o próprio parecerista ficou encarregado de conduzir os novos estudos e elaborar a proposta final de criação da APA BF⁴⁵ (MMA/ICMBio, 2000).

⁴⁵ A despeito das diversas tentativas, não foi possível conversar, nesta pesquisa, com o técnico responsável pela redação da carta e do texto final da proposta de criação da APA BF.

A entrevista com a técnica do IBAMA/SC que acompanhou os trabalhos de campo nesta etapa (informante SP4) indica a realização de um sobrevoo e algumas saídas de automóvel para identificação e reconhecimento da área que corresponderia a APA BF. Ela destacou que sua participação foi unicamente de acompanhante, cabendo ao técnico do IBAMA de Brasília a redação dos relatórios dessas atividades e a elaboração da proposta final de criação da UC, posteriormente, registrada no decreto oficial de criação da APA BF⁴⁶.

Outro aspecto que merece ser destacado refere-se à ausência de comunicação entre o técnico de Brasília, responsável pela redação da proposta final de criação e os funcionários do IBAMA/SC, que elaboraram o primeiro parecer sobre a proposta. De acordo com a informante SP4, infelizmente, são comuns os casos em que técnicos enviados pela representação do IBAMA de Brasília não consultam os funcionários estaduais para a realização de suas tarefas, havendo frequente sobreposição de competências entre as esferas federais e estaduais. Quando indagados por nós sobre esta prática, os informantes SP2 e SP3 confirmaram essa postura do funcionário enviado pelo IBAMA de Brasília, demonstrando claramente certo incômodo com a conduta. Para o entrevistado SP3, esse técnico desconsiderou o trabalho dos pareceristas estaduais e elaborou uma nova proposta de delimitação da UC baseada em critérios que, até hoje, não se sabe as razões.

Quando se refere à importância da análise interescalar dos fenômenos societários, Long (2007) sugere correspondência entre as relações estabelecidas por técnicos governamentais nas diversas escalas de atuação sociotécnicas e a qualidade dos projetos locais de desenvolvimento elaborados pelo Estado. O autor destaca que o tipo de relações estabelecidas (cooperação, conflito ou falta de comunicação, dentre outras possibilidades) entre os técnicos responsáveis pela elaboração e execução de programas governamentais pode dizer muito sobre o formato e conteúdo final das propostas implantadas localmente.

⁴⁶ Não foi possível localizar os relatórios técnicos elaborados pelo referido técnico, pois eles não foram anexados ao documento “Processo de Criação da APA BF”.

Os principais pontos de divergência entre o decreto final de criação da APA BF e a proposta inicial do Projeto Baleia Franca são os seguintes: 1- exclusão de algumas áreas de superposição com o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, justificadas pela possibilidade de invalidação do ato de criação; 2 - inclusões de novas áreas terrestres nos limites da unidade a fim de ampliar a proteção da faixa costeira. Segundo o informe técnico não há como garantir a qualidade ambiental da faixa costeira protegendo apenas o mar; 3 - inclusões de lagoas costeiras e áreas úmidas de relevante importância ecológica e que estavam em franco processo de degradação; 4 - exclusão das áreas portuárias de Imbituba e Laguna⁴⁷; 5 - ampliação dos limites austrais até o Balneário do Rincão, município de Içara, mediante a justificativa de que, durante o sobrevôo de reconhecimento da área, cinco dos nove pares de mães com filhotes avistados estavam nessa área; 6 - redução da largura da faixa marinha englobada, a fim de restringir a responsabilidade de fiscalização direta e a interferência com o trânsito de embarcações comerciais (MMA/ICMBio, 2000).

Desde que foi criada, a APA BF é alvo de intensa discussão questionando os critérios utilizados pelo Estado para definição de seus limites geográficos. Nem mesmo a equipe gestora local da UC e os ambientalistas e pesquisadores do Projeto Baleia Franca, responsáveis pela elaboração da proposta inicial, têm elementos para responder essa questão. Ainda que a apreciação dos documentos oficiais que integram o processo de criação desta APA apresente respostas a algumas das dúvidas suscitadas localmente, a exemplo da ampliação da faixa terrestre de proteção ambiental, permanecem sem explicação os critérios que levaram à exclusão dos Portos de Imbituba e Laguna e a inclusão parcial de algumas lagoas, como as de Ibiraquera e Garopaba.

O argumento que justifica a ampliação dos limites austrais da unidade, baseando-se em avistagens extraídas de apenas um sobrevoo, carece de sustentação técnica e científica, sobretudo, porque vai de encontro às razões utilizadas pelo PBF para proposição dos limites iniciais. De acordo com as entrevistas realizadas com Palazzo e a atual coordenadora do PBF, o desenho espacial sugerido pelo PBF tinha por

⁴⁷ A análise do processo de criação protocolado no MMA (MMA/ICMBio, 2000) não encontrou exposição dos motivos que justificaram a exclusão das áreas portuárias de dentro dos limites da APA BF.

objetivo garantir a proteção dos ecossistemas indispensáveis para a conservação da espécie e evitar, ao máximo, a inclusão de áreas terrestres, notadamente mais suscetíveis ao estabelecimento de conflitos ambientais em torno do uso do espaço. Para elaborar a proposta, o PBF baseou-se nos resultados de dezesseis anos de investigações na região que contavam, dentre outras técnicas de pesquisa, com a realização periódica de sobrevoos para observação e monitoramento das baleias francas austrais. De acordo com o informante Palazzo, os limites foram definidos cruzando dados relativos às áreas com alta concentração de baleias e ao mesmo tempo elevada pressão decorrente de atividades humanas. Portanto, em nossa análise, justificar a inserção de áreas para proteção das baleias diferentes daquelas propostas pelo PBF, sob o argumento de observação aferida em uma única ocasião, sugere certa fragilidade técnica do órgão ambiental responsável pela criação da UC.

A respeito da arbitrariedade das escolhas governamentais durante a definição dos limites geográficos da APA BF destaca-se, ainda, o fato de não ter havido nenhum tipo de consulta ou debate junto às populações locais diretamente impactadas por sua criação, salvo aquelas realizadas com prefeitos ou secretários dos seis municípios inicialmente incluídos na proposta elaborada pelo PBF (MMA/ICMBio, 2000) . Salienta-se que em 1999, o SNUC não havia sido oficialmente decretado e, portanto, ainda não estava vigente a obrigatoriedade de realização de consultas públicas. Todavia, a aprovação desse Sistema estava prestes a ser concretizada (o decreto da sua instituição data de julho de 2000) e as discussões sobre a relação entre populações humanas e áreas naturais protegidas eram intensas e correntes entre ambientalistas, pesquisadores e, naturalmente, órgãos estatais diretamente envolvidos com a problemática ambiental.

A próxima referência temporal que aparece no processo data de seis de novembro de 1999 e está presente num documento enviado pelo departamento de assuntos jurídicos da Casa Civil da Presidência da República ao MMA, recomendando o retorno do processo ao IBAMA para a realização de alguns ajustes ao decreto final de criação da APA BF. Em nove de novembro desse mesmo ano, o Ministro do Meio Ambiente submete o novo projeto de decreto de criação à apreciação do então Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República. Mas é somente em setembro de 2000, que o decreto federal de criação da APA da Baleia Franca é publicado no diário oficial (BRASIL, 2000).

Para finalizar o tema da criação da APA BF, dois pontos merecem destaque. O primeiro refere-se à natureza da cultura política

ambientalista, subjacente aos processos de criação de áreas naturais protegidas no Brasil. A recuperação da trajetória histórica de criação da APA BF nos permite traçar um paralelo com algumas situações descritas no processo de criação de outras UCs, vistas no primeiro capítulo, e que apontam para a prevalência de processos políticos fechados organizados por técnicos governamentais em escritórios isolados. Algumas evidências podem ser sublinhadas a fim de elucidar a presença deste tipo de conduta durante a criação da APA BF.

A primeira evidência refere-se à função atribuída pela representação nacional do IBAMA aos funcionários desse órgão em Santa Catarina e ao modo como o processo foi encaminhado em nível local, que sugere um tratamento meramente formal da opinião pública sobre a criação da APA BF. O trabalho dos técnicos estaduais restringiu-se a contatar os prefeitos dos municípios envolvidos, comunicar-lhes sobre a iminência de criação da APA BF e colher as impressões sobre a presença da UC em seus territórios administrativos. Conforme expresso nas referências temporais anexadas ao processo de criação, esse procedimento foi rápido e superficial e não deixou espaço para aprofundar o debate, tanto no interior dos órgãos governamentais locais, quanto junto às populações impactadas.

A segunda evidência está associada à postura centralizadora da representação do IBAMA em Brasília durante a condução do processo de redação da proposta e decreto de criação da APA BF. Para essa finalidade, apenas um técnico, sem vivência anterior na região, foi designado para execução dos trabalhos de reconhecimento da área de estudo, pesquisa bibliográfica, definição do desenho espacial e redação do texto que serviu de base para elaboração do decreto de criação. O prazo aproximado para execução dessas ações foi de um mês, o que resultou numa apreciação demasiada rápida e superficial da área (litoral centro-sul de Santa Catarina), assim como da proposição de limites geográficos fundamentados em argumentos técnicos frágeis e desprovidos de referenciais empíricos confiáveis.

Sendo assim, no caso da APA BF, evidencia-se uma postura burocrática do Estado. A proposta inicial elaborada pelo PBF foi considerada, pelos técnicos do IBAMA-DF, superficial e incompleta sem, no entanto, dialogar com os propositores. Soma-se a isso, a redação do decreto final elaborado em Brasília em um gabinete fechado e a ausência de debate público sobre a criação da UC. A discussão deste último item, que envolve a participação popular nas políticas ambientais, é o tema do segundo ponto de nossa análise.

Neste estudo de caso, não foi possível identificar qualquer tipo de comunicação, consulta ou mesmo estímulo ao debate popular sobre a possibilidade de criação de uma APA junto às populações impactadas direta e indiretamente por essa medida. Ao contrário, o processo foi executado “a toque de caixa” para cumprir os prazos determinados pelo MMA. Ainda que tenham havido algumas manifestações contrárias de grupos organizados da sociedade civil e Estado (prefeitura de Imbituba), estas não chegaram ao conhecimento dos órgãos ambientais gestores de Santa Catarina e Brasília, conforme ressaltam os depoimentos dos técnicos entrevistados envolvidos no processo de criação da UC.

De acordo com teoria geral sobre democracia participativa, quanto maior for a comunicação entre Estado e sociedade civil durante o planejamento e elaboração de políticas públicas mais eficientes serão estas políticas⁴⁸. Se essa teoria for aplicada ao caso dos espaços naturais protegidos, é de se esperar que, quando as unidades de conservação são criadas com o consentimento e envolvimento das populações locais, elas atingem mais facilmente seus objetivos, mantendo os recursos naturais e, conseqüentemente, a diversidade biológica local. Quando este não é o caso, a probabilidade de sucesso na conservação dos recursos naturais nessas áreas é reduzida⁴⁹. Mas será que, na prática, as coisas funcionam assim? Seria certo e irrefutável afirmar que quanto maior for a participação local, durante processos de criação de UCs mais recursos naturais serão preservados? Por outro lado, poderíamos afirmar que, a implantação “*top down*” (de cima para baixo) de novas UCs, não geraria benefícios para conservação da natureza e conseqüentemente para o bem estar das populações?

A observação feita pelo informante Palazzo evidencia outros resultados possíveis da participação popular nos processos de criação de áreas naturais protegidas. Para ele, após o estabelecimento pelo SNUC da obrigatoriedade de realização de consultas públicas para criação de UCs, houve uma expressiva redução no número de novos espaços

⁴⁸ Para uma análise abrangente da rubrica, ver Pateman (1992) e Bohman (2000). Para uma análise crítica e contextualizada na realidade brasileira, ver Dagnino, et al. (2006).

⁴⁹ Para um panorama teórico/prático da aplicação dos preceitos participativos ao planejamento e gestão pública ambiental ver Vieira *et al.* (2005).

naturais decretados. Segundo o ambientalista, com a obrigatoriedade desse procedimento é muito comum que as consultas públicas mobilizem de forma significativa pessoas com interesses contrários, muitas vezes cooptadas por grupos organizados da sociedade civil, que não têm interesse por esse tipo de medida. Esse fenômeno têm resultado em inúmeras consultas públicas compostas por um plenário que se posiciona contra a criação de novas UCs. Sendo assim, o resultado final das reuniões pode não refletir as posições reais das populações consultadas. O reflexo dessa prática local nas esferas governamentais é o veto à criação de novos espaços protegidos.

Assim, estamos diante de um problema. Se, por um lado, a participação popular é desejável durante a criação de novas áreas protegidas, sobretudo no que se refere a espaços de uso sustentável, por outro, pode dificultar o aprofundamento de políticas de proteção ambiental e, por extensão, o incremento da conservação da biodiversidade brasileira. São duas realidades da interface entre sociedade civil, Estado e conservação dos recursos naturais que podem produzir resultados diversos sobre a qualidade de vida da espécie humana e à preservação ambiental.

No próximo capítulo aprofundamos a análise das interações entre sociedade civil, Estado e natureza e discutimos os mecanismos e processos societários que dinamizam essas interfaces e influenciam a organização de territórios calcados na conservação ambiental. Para tanto, analisamos duas situações contenciosas na APA BF, envolvendo a gestão espacial dos recursos naturais e os atores locais nas suas múltiplas configurações organizativas, desde as esferas governamentais e instituições globais até os atores localizados.

CAPÍTULO 3 – ESTADO, POPULAÇÕES E ATORES NÃO HUMANOS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE TERRITÓRIOS AMBIENTAIS

Este capítulo tem dois propósitos principais: primeiro demonstrar que, em espaços protegidos de uso sustentável, as mudanças sociais geradas a partir de situações conflituosas não produzem necessariamente a transformação territorial em direção ao bem estar socioeconômico aliada à conservação da natureza. Ou seja, a mudança social pode não gerar mudança territorial. O segundo é compreender quais são e como se estabelecem os diferentes tipos de interações societárias necessárias para promover a inovação territorial em direção a projetos mais sustentáveis. Para isso busca-se na primeira seção, a partir da análise de duas situações de conflito em torno do uso do espaço da APA BF, evidenciar que o binômio conflito-cooperação é capaz de produzir mudança social, mas não a transformação territorial. A sessão seguinte pretende demonstrar, mediante a análise do conflito envolvendo a questão da ampliação das bases físicas do Porto de Imbituba, que além do conflito e da cooperação, outros tipos de interações sociais devem ser ativadas para que a transformação territorial se concretize. Para tanto, comparamos a situação material concreta dos espaços em disputa nos dois conflitos analisados (conflito “da pesca” e “do porto”) nos períodos precedente e subsequente ao estabelecimento desses conflitos. Apesar de a mudança social ter ocorrido em ambos os casos, a transformação territorial só se concretizou no caso do Porto de Imbituba. Nossa análise encontrou correspondência entre a atuação conjunta de diversos tipos de interações, que não só as relações de conflito e cooperação, trabalhando na efetivação da transformação territorial.

3.1 CONFLITO E COOPERAÇÃO: UM BINÔMIO EFICIENTE?

Antes de iniciarmos a caracterização e análise das duas situações conflituosas fazem-se necessários alguns esclarecimentos acerca da categoria analítica conflito ambiental e das conceituações atinentes a ela. Por conflito ambiental adotamos a definição proposta Acselrad (2004, p. 26), para quem:

Os conflitos ambientais são aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais do meio que desenvolvem ameaçada por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos – decorrentes do exercício das práticas de outros grupos.

Partindo da premissa de que a questão espacial se encontra no cerne da maioria dos conflitos ambientais, Zhouri e Laschefski (2010) apresentam três tipos diferentes de conflitos: a) os *conflitos ambientais distributivos* dizem respeito à distribuição dos ônus e bônus de determinadas atividades ou projetos de uso dos recursos naturais entre os diferentes grupos sociais; ou seja, referem-se a disputas nas quais estão em jogo a distribuição desigual dos benefícios e malefícios de certas atividades; os estudos desse tipo de conflito fornecem subsídios às abordagens que visam a transformação da sociedade industrial, questionando o consumo material nas sociedades contemporâneas; b) os *conflitos ambientais espaciais* se referem a disputas socioambientais de maior amplitude ou escala geográfica e que não podem ser circunscritas a fronteiras políticas ou limites territoriais, a exemplo de emissões gasosas, contaminação da água etc; c) os *conflitos ambientais territoriais* correspondem a situações em que existe sobreposição de reivindicações e disputas por recursos materiais entre atores portadores de identidades, interesses e lógicas culturais distintas. Nesse caso, as disputas encontram-se centradas em um mesmo espaço geográfico, que pode estar sobreposto ou justaposto – como é o caso dos conflitos pelo uso do espaço e recursos pesqueiros entre pescadores artesanais e industriais da APA BF.

Essa classificação apresentada por Zhouri e Laschefski (2010), embora bastante útil para interpretar e apreender os principais padrões e

tipologias gerais dos conflitos ambientais presentes na APA BF pode levar à simplificação da realidade objetiva e à homogeneização da complexidade territorial presente na UC. Tal problema ocorre na medida em que essa classificação parece produzir categorias analítico-interpretativas passíveis de induzir a generalizações, na forma de grandes guarda-chuvas teóricos. Em outras palavras, referenciais analíticos amplos e imprecisos com capacidade para enquadrar as mais diversas e, por vezes, discrepantes situações empíricas. Perde-se, assim a riqueza de elementos analítico-interpretativos e a pluralidade de contextos sociais presentes na situação estudada.

Com o propósito de evitar a armadilha epistêmica das grandes categorizações, Torre *et al.* (2010) trabalham com uma classificação mais próxima dos sujeitos sociais e, portanto, mais adaptada às condições locais e extra-locais que configuram os diferentes tipos de conflitos. Para esses autores, os conflitos de uso do espaço dizem respeito a uma base geográfica pré-determinada e referem-se a recortes espaciais específicos, diferentemente de outros conflitos, a exemplo dos conflitos sociais e conflitos armados:

Os conflitos de uso do espaço estão inscritos nos territórios. Eles repousam sobre uma base física e se desenrolam entre atores implicados em um problema que se coloca (vizinhos, mas não necessariamente) e nascem em torno de bens de suporte materiais ou imateriais localizados. Eles se inscrevem em um quadro institucional geográfico determinado, ao mesmo tempo, pelo jogo e pelas regras das instâncias locais e supralocais. Os eventos conflituosos são identificados por estar relacionados a um bem ou espaço suporte, isto é um espaço no seio do qual os usos se opõem (2010, p.4). (Tradução da autora).

De acordo com esses autores, tais conflitos podem ser localizados ou dizerem respeito a objetos e disputas cuja amplitude é de natureza mais geral ou universal. Assim, eles podem estar associados aos seguintes tipos de disputas, a saber: a) à estrutura fundiária e/ou de ordenamento territorial; b) à água e/ou sua gestão; c) à superposição de usos do espaço (produção, turismo, lazer, etc.); d) ao desenvolvimento

de atividades econômicas industriais e portuárias; e) às paisagens e suas mudanças através da urbanização e da implantação de novos equipamentos (campos eólicos, estações de depuração, centros de tratamento de dejetos, etc.) e; f) à difusão de incômodos (externalidades negativas), dentre outros fatores, pelo uso de transporte e pelo uso residencial ou uso da natureza (TORRE *et al.*, 2010).

Além dos diferentes tipos de conflitos ambientais é necessário diferenciar os tipos de sujeitos sociais, ou atores, implicados nessas situações. Segundo Torre *et al.* (2010), na análise de conflitos, a opção por trabalhar com a categoria ator ao invés de categorias que sinalizem para os diferentes usos do espaço, tais como agricultores, pescadores e empresários, justifica-se pela necessidade de apreensão da totalidade da complexidade social, uma vez que os atores podem assumir diversos papéis de forma concomitante, dependendo da situação ou do contexto socioespacial em que se encontram:

(...) nós consideramos que numerosos atores podem assumir, de maneira conjunta, funções produtivas e não produtivas que ultrapassam a dicotomia entre uns e outros. Isso dá conta da complexidade social contemporânea e dos múltiplos papéis que podem ser assumidos por uma mesma pessoa. (...) empregamos, assim, o termo atores a fim de evitar fazer referência a grandes categorias de usuários do espaço que permanecem abstratos e recortam frequentemente apenas uma parte da realidade e da complexidade dos atores, eles mesmos, e das relações que eles mantêm (2010, p.4.). (Tradução da autora).

Resta ainda uma distinção formal, que deve ser aqui sublinhada a fim de iluminar a interpretação, no contexto empírico, dos dilemas ambientais associados ao uso do espaço: a diferença entre tensão e conflito. Para Torre *et al.* (2010), a *tensão* designa uma oposição sem engajamento das partes, ou dos protagonistas, enquanto que os *conflitos* nascem a partir desse engajamento, que se traduz em enfrentamentos declarados e na consequente manifestação pública dos atores.

Feitas essas precisões sobre a categoria de análise “conflito”, passemos à discussão da influência do binômio relacional conflito/cooperação na organização territorial a partir da análise de conflitos ambientais circunscritos a duas das interfaces com maior

potencial de transformação societária na UC: a) interface entre desenvolvimento pesqueiro e conservação ambiental; b) interface entre desenvolvimento portuário e conservação ambiental. Sobre o enfoque das interfaces faz-se necessário elucidar um ponto que diz respeito à questão das escalas. Estamos nos referindo às maneiras como os diferentes atores se organizam e atuam em distintos espaços locais e extra-locais, bem como às formas como sua atuação nesses diferentes espaços influenciam e são influenciadas por acontecimentos e redes de relações organizadas em outros espaços micro e macro estruturados do cotidiano.

De acordo com Long (2007), uma perspectiva centrada no ator e no enfoque das interfaces, para além da atenção que deve ser dada às interações entre micro e macro escalas de atuação dos atores e processos a eles associados, deve partir da elucidação de conjuntos precisos de relações entrelaçadas, projetos dos atores e práticas sociais que penetram os vários espaços de organização social, simbólica e geográfica circunscritos ao contexto empírico investigado. Assim, quando nos referimos, por exemplo, à interface entre conservação ambiental e desenvolvimento pesqueiro na APA BF, estamos considerando, primeiro, a rede de atores e agências, valores, projetos políticos e estruturas materiais e simbólicas que organizam o espaço de interação entre desenvolvimento pesqueiro e conservação ambiental nas suas distintas escalas de atuação. Um segundo aspecto a ser mencionado, na medida em que fazemos um recorte no campo espacial de análise empírica para a região da APA BF, é que os macro processos e estruturas sociais perdem ênfase e cedem espaço às micro relações localizadas presentes no cotidiano da UC. Nessa segunda escala de análise ganham evidência os indivíduos, espaços e relações localizados, que descrevem e organizam o modo de vida e o cotidiano da pesca e da gestão dos recursos pesqueiros da APA, sem perder de vista suas relações com outras escalas de atuação tanto dos atores quanto de suas agências.

Durante o estudo dessas interfaces, as relações de conflito, embora presentes de forma incontestável nos sistemas societários atuais, não são as únicas nem as principais forças responsáveis pela mudança social. Relativizamos, dessa forma, a posição de autores que tendem a evidenciar os efeitos dos conflitos na promoção da transformação social (FERREIRA, 2007; 2005; 1999; HIRSCHMANN, 1996; ACSELRAD, 2004). Defendemos neste estudo a ideia de que aos conflitos e tensões estão conectados, indissociavelmente, a relações cooperativas (alianças

e acordos) que não podem ser colocadas em posição acessória ou periférica na análise. Nossa pesquisa de campo demonstrou que a cooperação não é prerrogativa das relações estabelecidas entre atores posicionados de um dos lados da disputa coletiva, mas também entre indivíduos de lados opostos. Esse tipo de situação será demonstrado, dentre outros momentos, nos casos onde pescadores artesanais, que disputam recursos e áreas de pesca com o segmento industrial, estabelecem acordos individuais com responsáveis por embarcações pesqueiras de base industrial em troca de combustível, pescado ou outros benefícios pessoais.

Por fim, é necessário sublinhar que a apresentação dos dois estudos de caso será efetuada com base na caracterização dos atores chave implicados nas disputas, articulando-os aos interesses e projetos espaciais que os fazem atuar dentro do contexto particular de cada um dos conflitos. A análise das entrevistas se fará mediante a apresentação do perfil geral da *agência* (no sentido discutido no primeiro capítulo) que movimentava os entrevistados. Embora estejamos certos da indissociabilidade entre *sujeito* e *agência*, nossa opção foi por não apresentar uma caracterização individual dos informantes e de suas opiniões pessoais, pois partimos da premissa de que os indivíduos são múltiplos e plurais em sua constituição pessoal, podendo assumir diferentes papéis dentro de contextos espaciais distintos. Dessa forma, o peso de nossas análises recai sobre a ação dos atores estruturantes envolvidos nos conflitos e não sobre os indivíduos. Conforme preconiza a teoria do Ator-Rede (LATOUR, 2008a;b) e com o intuito de explorar a rede de conexões interativas que emana dessas agências, buscamos explorar as ligações e rastros (pistas) deixados pelos atores durante sua atuação nas situações conflituosas e cooperativas.

3.1.1 PESCA, PESCADORES E PEIXES: INTERFACES ENTRE DESENVOLVIMENTO PESQUEIRO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

O campo de estudos técnico-científicos relativos à pesca e gestão dos recursos pesqueiros no Brasil tem sido considerado fragmentado e incipiente (DIEGUES, 1983; VASCONCELLOS *et al.*, 2004; FILARDI, 2007). Tal debilidade incide, sobretudo, no universo da pesca artesanal que, embora contribua com mais da metade da produção pesqueira de origem marinha nacional, é marcada pela carência de informações. Essa situação tem consequências negativas no que se

refere à formulação de políticas públicas e de planos de gestão voltados para o setor (FILARDI, 2007). Para Diegues (1983), as políticas e a gestão pesqueira no país têm favorecido o segmento pesqueiro industrial, criando um padrão perverso de esgotamento tanto dos recursos pesqueiros, quanto dos trabalhadores ligados à atividade e pescadores. O resultado é a geração de um espaço de disputas por acesso ao uso dos recursos e áreas de pesca, onde a atividade de base artesanal encontra-se em desvantagem.

Podemos localizar a origem da disputa mais geral entre pesca industrial e artesanal na mesma época do surgimento da atividade pesqueira de base industrial no Brasil. Segundo Capelesso (2011), em 1964, o governo militar visando atender a demanda por alimentos a baixo custo, gerar divisas com as exportações e torná-las lucrativas para os investimentos de capital, investiu nos setores da agricultura e pesca através de incentivos fiscais e crédito subsidiado. No caso da pesca, essas políticas se concentraram nos estados da costa centro-sul do Brasil. O órgão gestor responsável pela administração do setor pesqueiro, na época, era a SUDEPE, ligado ao Ministério da Agricultura. A SUDEPE agregava as funções de promover o desenvolvimento da produção de pescados, garantir a preservação dos recursos pesqueiros e efetuar a fiscalização da atividade do segmento.

A partir de 1967 ocorre o “grande *boom*” da indústria pesqueira, tanto de captura quanto de beneficiamento. Por cerca de uma década, o Estado trabalhou na estruturação do setor produtivo da pesca. Isso significou a multiplicação de concessões de pesca para os barcos industriais, a liberação de subsídios para aquisição de embarcações, isenções fiscais para implantação de empresas de beneficiamento e, conseqüentemente, o incremento massivo da pressão de captura sobre os estoques pesqueiros do país. A primeira grave crise da sardinha ocorrida no final da década de 1970 foi motivo de alerta para o governo e o setor produtivo que, até então, não se preocupavam com a possibilidade do esgotamento dos recursos pesqueiros. Foi nesse momento que as tensões e conflitos entre atividades pesqueiras de base artesanal e industrial se estruturaram no litoral centro-sul do país (CERGOLE; NETO, 2011).

Para a responsável pelo setor de ordenamento da pesca do Centro de Pesquisa e Extensão Pesqueira do Litoral Sudeste e Sul (CEPSUL)⁵⁰,

⁵⁰ Esse Centro está vinculado ao ICMBio e, mais especificamente, à Diretoria de Biodiversidade (DIBIO).

nessa época, o setor artesanal não tinha um espaço político-institucional onde pudesse buscar apoio, uma vez que os programas estatais estavam, basicamente, destinados à promoção da pesca industrial. Nessa direção, Capelesso (2011) relata que muitos pescadores artesanais passaram a trabalhar em atividades da indústria pesqueira e venderam seus ranchos de pesca e embarcações⁵¹. Com isso, teve-se um “esvaziamento” do setor pesqueiro artesanal. Nesse período, muitos pescadores donos de barcos, que mantiveram suas atividades e precisavam de mão de obra extra para a atividade pesqueira, tiveram dificuldades de conseguir pescadores auxiliares e foram obrigados a desativar alguns dos barcos. Dessa forma, a contribuição da pesca na renda familiar caiu e muitas embarcações foram paralisadas. A baixa capacidade de mobilização política do segmento artesanal para fazer valer suas reivindicações resultou no estabelecimento de um campo de disputas por áreas de pesca e recursos pesqueiros amplamente favorável ao setor industrial.

O tema da mobilização política na pesca é outro ponto que precisa ser esclarecido para que se possa melhor compreender o jogo de forças entre os principais atores envolvidos no conflito entre pesca artesanal e industrial. De acordo com a responsável pelo setor de ordenamento pesqueiro do CEPSUL, em geral, o setor pesqueiro de base artesanal é associado à falta de organização política, enquanto que o setor industrial figura como melhor estruturado. Entretanto, para o

⁵¹ Muitos desses pescadores venderam seus ranchos de pesca para turistas e empresários do setor imobiliário, pois os demais pescadores não tinham poder aquisitivo para competir com os compradores desse ramo (CAPELESSO, 2011). Quando o setor pesqueiro industrial passou por crises conjunturais, muitos pescadores da indústria pesqueira retornaram para a atividade de base artesanal e não conseguiram mais adquirir ranchos e terrenos que já se encontravam sobrevalorizados.

responsável pelas ações de gestão dos recursos pesqueiros da APA BF⁵², não é pertinente atribuir falta de organização aos pescadores artesanais, pois o segmento possui muitos espaços e tipos de organização política (federações, colônias de pesca, sindicatos, associações, pastorais da pesca, dentre outros). O problema de fato, segundo esse entrevistado, reside no baixo potencial de mobilização do setor, já que essas organizações, no geral, não representam suas bases. Grande parte delas está indiretamente associada a estruturas político-partidárias e se sustenta, do ponto de vista político, mediante sistemas clientelísticos de troca de favores. A origem dessa estrutura de interação já foi discutida no Capítulo II, mas cabe aqui esclarecer os motivos que perpetuam e mantêm essa estrutura fortemente integrada com a pesca artesanal, bem como a desconexão entre algumas organizações representativas e seus representados. Nossas entrevistas aportam algumas pistas elucidativas. Para o ex-presidente do IBAMA e atual membro da equipe de gestão da APA BF, essa debilidade está associada ao fato dos pescadores viverem entre dois mundos de vida: o mar e a terra. Decorrente disso, para um pescador, é muito difícil regressar para a terra após um ou mesmo vários dias de trabalho no mar, vender o pescado, sociabilizar com a família e amigos, em muitos casos cumprir com as obrigações religiosas e, ainda, dedicar tempo para a participação política. O seguinte relato ilustra e aprofunda este raciocínio:

Responsável pelas ações de gestão dos recursos pesqueiros da APA BF/ICMBio-SC: (...) são extremamente descoladas da base. E são descoladas da base não necessariamente porque querem, compare como um assentamento de reforma agrária, ali todos saem de casa às 4h pra trabalhar. Todos voltam às 16h, naquele mesmo núcleo urbano com certo grau de cansaço, mas há uma, como me dizia um pescador há alguns anos atrás, há um certo grau de certeza da

⁵² Esse entrevistado é engenheiro de pesca com uma ampla atuação no campo político de gestão dos recursos pesqueiros. Foi pesquisador e coordenador do Programa Nacional de Extensão Pesqueira da extinta SUDEP, chefe da Divisão de Desenvolvimento de Pesca e Aquicultura do IBAMA, superintendente do IBAMA de Pernambuco, presidente do IBAMA Nacional e Gerente de Gestão de Recursos Pesqueiros da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA. Atualmente, integra a equipe de gestão da APA BF e é um dos responsáveis pelo planejamento e execução das ações de gestão dos recursos pesqueiros dentro da UC.

volta para casa e a volta pra casa não implica ainda a tarefa super árdua de vender a produção (...) o pescador artesanal sai todo dia e não sabe se volta, quando ele volta ainda tem que vender o peixe, então ele não tem, por mais que ele queira, isso interpretação minha, então, por mais que ele tenha vontade de, de participar das organizações, ser ativo, pois não tem fôlego para isso, à noite ele está cansado, quer fazer alguma coisa, sair pra farra, ficar com a família, com suas crianças...

Dessa forma, as assimetrias de poder entre os segmentos pesqueiros artesanal e industrial no Brasil permanecem praticamente idênticas desde a origem das tensões a eles associadas. Pequenas mudanças ficam por conta de atualizações do contexto sociopolítico onde se encontram inseridas as disputas particulares, assim como da criação de novos instrumentos jurídicos de controle sobre o uso desses recursos e dos espaços pesqueiros.

A natureza do conflito entre pesca artesanal e industrial: formas de organização espacial dos atores e gestão pública

No segmento da pesca, os atores se organizam em consequência das condições físicas e biológicas do ambiente aquático. Um primeiro ponto refere-se à natureza da atividade pesqueira de base extrativa⁵³. Como é sabido não é possível, para um pescador (artesanal ou industrial), controlar o volume e a produção dos recursos pesqueiros marítimos. Tanto a pesca artesanal quanto a industrial retiram o pescado do mar em seu estado original sem reposição. Trata-se, portanto, de atividades extrativas que lidam com a apropriação de recursos de uso comum. Nessa situação, o Estado concede aos pescadores o direito de extrair do mar recursos de uso público, para fins privados. Ou seja,

⁵³ Existem dois tipos de atividade pesqueira: a pesca extrativa e a não extrativa. Na pesca não extrativa, a produção é extraída de cultivos marinhos ou de água-doce particulares, enquanto que na atividade extrativa os recursos são extraídos diretamente da natureza (mar, rios, lagoas dentre outros). A aquicultura refere-se à produção de recursos pesqueiros de origem não extrativa, ao processo de produção em cativeiro de organismos do habitat predominantemente aquático, a exemplo de camarões, peixes, rãs, ostras, mariscos, dentre outros.

existe uma apropriação particular de “bens” de propriedade da coletividade.

A fluidez desses recursos e das áreas de pesca em disputa decorre do fato de que grande parte da fauna marinha é migratória e sazonal e se desloca para diferentes porções do oceano de acordo com as condições climáticas e a temperatura da água. Logo, não é possível estabelecer nenhum tipo de controle espacial (posse da água) que garanta, de antemão, a propriedade do pescado, a exemplo do que acontece na agricultura e na pecuária. No conflito entre pesca artesanal e industrial, a natureza da disputa envolve a apropriação, por particulares, de ativos ambientais de propriedade coletiva localizados em domínio público. Portanto, o papel do Estado enquanto gestor do espaço marítimo e dos estoques pesqueiros é absolutamente central e determinante para a organização da atividade pesqueira como um todo. Na pesca extrativa, mais do que em outros setores produtivos, os pescadores artesanais e empresários da indústria pesqueira não detêm autonomia sobre sua matriz de produção: o “proprietário” do espaço e dos recursos é o Estado.

Na gestão pública da pesca, o Estado brasileiro tem sido alvo de enfáticos questionamentos por parte dos setores artesanal e industrial que o acusam de ineficiência administrativa e desorganização política. A atividade pesqueira no Brasil é gerida por um sistema compartilhado entre dois ministérios — o MPA e o MMA —, coordenado pelo primeiro. O responsável pelas ações de gestão dos recursos pesqueiros da APA BF, explica que, em geral, quando existem duas estruturas de linha na gestão pública que precisam ser coordenadas por uma terceira instância, essa esfera é a Casa Civil da Presidência da República. A atuação compartilhada desses ministérios está alicerçada na ação de um conselho consultivo formado por quatro integrantes de ambos os ministérios. Das quatro cadeiras destinadas ao MMA, uma é ocupada por um representante direto do MMA, duas são direcionadas para representações do IBAMA e uma para o ICMBio. O MPA não subdivide sua representação, sendo as quatro cadeiras ocupadas por membros da equipe do Ministério. Nesse conselho consultivo é de responsabilidade do ICMBio e IBAMA, defender a conservação dos recursos pesqueiros, em particular, aqueles recursos classificados como

espécies sobreexploradas ou ameaçadas de sobreexploração⁵⁴. Cabe a essas autarquias do MMA, apresentar estudos das espécies ameaçadas e elaborar propostas de normas para garantir à conservação em detrimento do desenvolvimento da pesca, evitando que aumentem as pressões de pesca sobre os estoques sobreexplorados ou em vias de sobreexploração.

Esse sistema de gestão gera um impasse estrutural na administração dos recursos que opera a partir de acordos estabelecidos entre dois ministérios norteados por estruturas ideológicas, ou para usar os termos de Long (2007), por estruturas de conhecimento e ação antagônicas e frequentemente conflitantes. A representante do CEPESUL/ICMBio explica que o MPA é uma estrutura administrativa de caráter econômico criado para dinamizar e estimular o desenvolvimento do setor produtivo pesqueiro. Já o MMA é de natureza conservacionista, cujo objetivo principal é a manutenção e preservação dos recursos ambientais. Dessa forma, enquanto o MPA trabalha para a promoção da atividade pesqueira, o que implica, em última instância, no aumento dos esforços de captura sobre as espécies, o MMA age freando o desenvolvimento e visando a recuperação de estoques, em sua maioria, sobrepescados.

Dentro da APA BF, esse sistema de gestão se complexifica. Conforme menção anterior, essa UC está sob responsabilidade administrativa direta do ICMBio, autarquia do MMA que tem a função, dentre outras, de gerir todas as UCs federais brasileiras. Em tese, cabe à equipe gestora da APA BF administrar o espaço e os recursos pesqueiros ali inseridos. Contudo, como vimos, em escala nacional a gestão pesqueira é conduzida pelo sistema conjunto entre MPA e MMA. O MMA, por sua vez, subdivide a gestão com ICMBio e IBAMA. A consequência desse sistema de gestão dentro da APA BF é a incidência de regras e deliberações originadas de diferentes instâncias governamentais e escalas administrativas.

⁵⁴ Uma espécie sobreexplorada é “aquela cuja condição de captura é tão elevada que reduz a biomassa, o potencial de desova e as capturas no futuro, a níveis inferiores aos de segurança” (IBAMA, 2004). Uma espécie ameaçada de sobreexploração é “aquela cujo nível de exploração encontra-se próximo ao de sobreexploração.” (IBAMA 2005).

A disputa entre pesca artesanal e industrial na APA BF

A análise da disputa mais geral entre o setor pesqueiro de base artesanal e a atividade pesqueira industrial na APA BF revela um campo social multifacetado e extremamente heterogêneo. Filardi (2007) ao analisar as populações pesqueiras de base artesanal do município de Garopaba descreve as relações entre pescadores artesanais e o setor pesqueiro de base industrial na região não só como complexas e heterogêneas, mas, por vezes, paradoxais.

Antes de caracterizarmos os atores associados ao campo da pesca, bem como os conflitos e tensões específicos que se encontram implicados, faz-se necessário uma breve apresentação da situação material da pesca artesanal e industrial que, na região, assume importância ímpar por três razões principais. Primeiro pela natureza locacional e geográfica da UC enquanto uma área de proteção constituída fundamentalmente por sociedades litorâneas cujo modo de organização econômica e cultural é constantemente permeado pelas relações com o mar e com a pesca. Segundo pela centralidade da atividade pesqueira de base tradicional enquanto elemento de sustentação identitária, cultural e econômica de parcela expressiva dos sistemas societários localizados. Terceiro, pela importância do setor pesqueiro industrial de Santa Catarina enquanto liderança nacional na produção de pescados de origem extrativa.

Conforme mencionado na introdução desta dissertação, a porção costeira da APA BF compreende uma faixa situada entre os municípios de Florianópolis e Laguna, que abriga cerca de 10.900 pescadores artesanais profissionais, o que equivale a 40% do total de pescadores registrados nesse segmento no estado de Santa Catarina (RGP, 2011). Ao todo, são aproximadamente duzentas comunidades pesqueiras de base artesanal distribuídas ao longo da área. Segundo dados do Monitoramento da Atividade Pesqueira no Litoral do Brasil (PROZEE/SEAP/MMA, 2006), essa porção costeira concentra cerca de 39% do total de embarcações pesqueiras artesanais utilizadas para pesca oceânica e estuarina em Santa Catarina: 2.062 embarcações registradas no estado, de um total de 5.313 unidades. De acordo com o MPA (BRASIL, 2010), a pesca artesanal é atualmente responsável pela produção de 60% dos recursos pesqueiros estuarinos e marinhos desembarcados no Brasil. Em 2009, o setor produziu em Santa Catarina 12.717,66 toneladas de pescado (UNIVALI/CTTMar, 2010). Se compararmos a produção da pesca artesanal de Santa Catarina desse

ano, com a produção total de pescado (pesca artesanal mais industrial), no mesmo ano, de outros estados da federação como Paraná (6.093,7t), Sergipe (5.583,2t), Paraíba (8.987,1t), Alagoas (8.993,8), Amapá (7.007,7t) percebe-se que esse valor é bastante expressivo. Esses estados registram volumes totais de produção extrativa de pescado inferiores àquele auferido apenas pelo setor artesanal de Santa Catarina.

Também merece destaque a importância da pesca artesanal para a composição da identidade das sociedades litorâneas que integram a APA BF. Como já discutido anteriormente, a atividade pesqueira foi um componente central na escolha dos lugares e distribuição das famílias de colonizadores açorianos que migraram para o Brasil setentrional em meados do século XVIII. As pequenas populações costeiras mantiveram-se essencialmente como pescadoras e agricultoras até os anos de 1960, quando começaram a interagir com turistas e novos moradores oriundos de outras partes do estado de Santa Catarina e do país. Ainda hoje, os valores, hábitos e costumes ligados à cultura açoriana e pesqueira estão fortemente presentes na formação territorial do litoral centro-sul desse estado.

O modo de vida essencialmente orientado pelo mar, tendo a pesca e a agricultura como atividades que norteavam a temporalidade da vida social e familiar, somados aos valores e hábitos culturais e religiosos herdados de Portugal, forjaram as bases para a formação identitária dessas primeiras sociedades litorâneas e demarcaram definitivamente sua “alteridade” — no sentido discutido por Souza (1995) — frente às demais culturas que, mais tarde, vieram a se estabelecer no território. Nos locais de concentração das populações pesqueiras presentes na APA BF podemos identificar claramente uma territorialidade associada à pesca, na perspectiva atribuída por Sack (2011). Ou seja, trata-se de uma espacialidade ligada à atividade pesqueira que se manifesta a partir das tentativas, exitosas ou não, dos indivíduos e grupos no sentido de influenciar outras pessoas, relações e fenômenos para garantir o controle sobre certa área geográfica. É justamente essa territorialidade que difere o grupo social ligado ao modo de vida pesqueiro (os *insiders*), daqueles que estão fora do grupo (*outsiders*), a exemplo de turistas ocasionais e/ou moradores locais que não têm influência da cultura da pesca na sua formação cultural e afetiva.

Na pesca industrial, ainda que, no geral, as raízes históricas e culturais associadas ao mar e à atividade pesqueira sejam as mesmas daquelas que lastreiam a pesca artesanal, nota-se uma nítida diferenciação no modo como os indivíduos se envolvem com a

atividade. Pode-se identificar dois fatores de diferenciação. O primeiro, de cunho territorial, refere-se ao modo como os atores ligados ao setor industrial se relacionam com o espaço geográfico da pesca. Para esses atores, as áreas de pesca estão dissociadas da convivência social e familiar. Não há uma correspondência entre trabalho e afetividade, como ocorre na pesca artesanal. Os barcos de pesca nada mais são do que seu local de trabalho ou, no caso dos armadores e empresários do setor, seu meio de produção. Na indústria pesqueira, o espaço geográfico da pesca não carrega consigo os componentes afetivos e culturais responsáveis pela formação pessoal e social dos sujeitos. Com a perda dos laços simbólicos e afetivos que unem o pescador do setor industrial ao espaço da pesca, o que fica é a identidade de pescador, ou seja, o aspecto estrutural da atividade. Assim, na pesca industrial, o espaço geográfico localizado, aquele que territorializa as populações pesqueiras de base artesanal, perde sua função e a atividade converte-se em um emprego assalariado convencional.

O segundo fator de diferenciação está associado ao modo como os atores lidam com a disponibilidade de recursos. Para um pescador artesanal, os recursos pesqueiros têm seus ciclos biológicos que precisam ser respeitados para que, nos anos seguintes, as condições de pesca se perpetuem. Essa prerrogativa é mantida, pela maioria dos pescadores. Mesmo que, via de regra, os pescadores artesanais sejam impulsionados pela lógica de mercado (quanto maior a demanda maior será o esforço de pesca), o modo como executam a atividade, incluindo os tipos de petrechos, embarcações e diferentes modalidades, não gera significativos impactos sobre o volume dos estoques pescados:

O mercado, embora espaço das relações de troca e responsável pela maior parte da alocação dos recursos pescados, ainda é considerado como periférico em face ao conjunto das relações sociais de base comunitária que dão estabilidade ao processo produtivo e às relações com o meio ambiente e seus recursos (MARRUL FILHO, 2003, p.30).

Mesmo sendo a produção dirigida para o mercado, portanto, dotada de valor de troca, predomina nesse modo de produção uma apropriação baseada no sistema de partilha ou quinhão e as tecnologias empregadas caracterizam-se por um relativo baixo grau de impacto ambiental. Todo o processo produtivo está sustentado por um saber-

fazer baseado no conhecimento tradicional da dinâmica dos mares e de seus seres, abrangendo desde o processo de localização dos cardumes até os métodos e técnicas de captura (MARRUL FILHO, 2003).

Quando a indústria pesqueira entra na disputa pelos mesmos recursos, a situação dos estoques pesqueiros sofre uma mudança brusca. Na cadeia de atores ligados ao setor, a lógica que impera é a da maximização dos esforços de pesca para amplificação da captura e incremento dos lucros. Em Santa Catarina, a pesca industrial é a principal fonte produtora de pescado. O estado destaca-se no cenário nacional como o maior polo pesqueiro industrial e o maior produtor de pescado extraído via captura industrial. Aproximadamente, 80% do pescado processado e consumido no país têm origem catarinense (SEPESCA, 2010). Entre 1990 e 2009, a frota industrial desse estado dobrou a produção, passando de um volume total de 64.500.937t para 136.189.336t de pescado desembarcados (UNIVALI/CTTMar, 2010). As principais estruturas portuárias pesqueiras estão localizadas nos municípios de Itajaí, Navegantes e Laguna, sendo que as duas primeiras encontram-se fora da área de abrangência da APA BF. Mesmo assim, toda frota industrial efetua pescarias nessa área. Como os recursos pesqueiros são móveis e deslocalizados, o governo brasileiro subdivide o território marítimo nacional em duas grandes regiões de pesca: norte-nordeste e sudeste-sul. Dessa forma, a frota industrial do país cadastrada nos estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul recebe uma concessão para pescar na zona marítima sudeste-sul, que se estende desde o extremo norte do Espírito Santo até o Chuí, limite austral do Rio Grande do Sul.

De acordo com o presidente do maior sindicato patronal da pesca do Brasil, o Sindicato dos Armadores e das Indústrias da Pesca de Itajaí e Região (SINDIPI), a frota total de embarcações industriais presentes hoje em Santa Catarina é de, aproximadamente, setecentos barcos, distribuídos em dez modalidades de pesca⁵⁵, que emprega cerca de 7.000

⁵⁵ De acordo com o UNIVALI/CTTMar (2010), as categorias ou modalidades de pesca efetuadas pela frota industrial catarinense são as seguintes: arrasto duplo, arrasto de parelha, arrasto simples, cerco, emalhe de fundo, emalhe de superfície, espinhel de fundo, espinhel de superfície, linhas de mão, potes pra polvo, vara e isca viva.

pessoas⁵⁶. Além dessa frota fazem parte do setor produtivo industrial catarinense 55 empresas de beneficiamento de pescado. Segundo o presidente do SINDIPI, a atividade pesqueira industrial gera, no estado, cerca de 20.000 empregos diretos e 50.000 empregos indiretos.

Entre os pescadores entrevistados no quadro desta pesquisa, a maioria já tinha atuado ou continuava trabalhando para o segmento industrial. Os pescadores que nunca haviam trabalhado detinham, ao menos, algum tipo de relação de parentesco com pescadores que já atuaram ou encontram-se “embarcados” em unidades industriais. A mesma situação foi relatada por informantes que ocupam cargos de representação política do setor pesqueiro, tanto da pesca artesanal, quanto da industrial.

Alguns pescadores artesanais entrevistados manifestaram gostar do trabalho “embarcado”, mas outros demonstraram verdadeira aversão. Dentre os motivos citados pelos simpatizantes destacam-se aqueles relativos aos retornos monetários, benefícios e direitos trabalhistas associados ao registro da função na carteira de trabalho, tais como décimo terceiro, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, recolhimento da contribuição para o Instituto Nacional do Seguro Social e seguro desemprego. Embora o salário não seja fixo, a remuneração é considerada boa, se comparada com as instabilidades relativas ao retorno financeiro presentes na atividade de base artesanal. Já em relação aos aspectos negativos encontram-se o tempo distante da família, os riscos com acidentes de trabalho decorrentes do manejo de equipamentos pesados, o intenso esforço físico e a submissão a todo tipo de condições climáticas, como o frio intenso e tempestades.

Para os pescadores artesanais que nunca trabalharam e aqueles que deixaram de trabalhar em embarcações da indústria pesqueira, aspectos relativos à família, sociabilidade e territorialidade estão no centro dos motivos elencados para retorno ou permanência na atividade artesanal. Dentre as principais vantagens mencionadas citam a

⁵⁶ O universo de empregados pelos armadores (empresários proprietários de barcos) nas embarcações industriais é composto pelas seguintes categorias de trabalhadores: pescadores profissionais, condutores motoristas de pesca, mestres, pescadores profissionais especializados, cozinheiros, contramestres, marinheiros fluvial de máquinas, marinheiros fluvial de convés, marinheiros auxiliares de convés e funcionários informais (SINDIPI/SEBRAE, 2010).

proximidade da família, a possibilidade de retornar para casa com frequência, a opção de ficar em casa quando as condições marítimas não estão boas, o menor risco no trabalho e o prazer de chegar a terra com a rede cheia de peixes. De acordo com um dos pescadores artesanais entrevistados (informante P3), para os pescadores artesanais proprietários de redes e barcos de pesca, sem dúvida, a renda é superior à obtida como assalariado na atividade industrial.

O pescador artesanal do município de Imbituba (informante P1), que trabalhou durante muitos anos na pesca industrial, observa que a atividade não é tão compensadora como relatam alguns companheiros. Ele afirma que, apesar dos atrativos decorrentes dos direitos e benefícios trabalhistas adquiridos com a assinatura da carteira de trabalho, as vantagens não são suficientes para cobrir os ônus da atividade. Essa situação é facilmente detectável, ainda segundo o entrevistado, mediante uma análise da conjuntura de recrutamento de trabalho nas indústrias pesqueiras, que perdem a cada ano contingente significativo de trabalhadores para os serviços informais, sobretudo no ramo da construção civil e, mais recentemente, para o trabalho embarcado nas plataformas de extração de petróleo. O seguinte trecho da entrevista concedida pelo presidente do Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas de Pesca de Santa Catarina (SINTRAPESCA) explicita e aprofunda esse raciocínio:

Presidente SINTRAPESCA: Posso dizer pra você que houve aniversário, meu aniversário, e a gente estava em mais de cem metros de profundidade, mais de vinte milhas afastado da costa e que no dia do meu aniversário eu não sabia que era meu aniversário. Fui saber depois de alguns dias passado do meu aniversário. Aí tu pega um calendário e diz assim, poxa meu aniversário foi há tantos dias atrás. Eu tava esquecendo dessa situação, quando você vai no mercante (*referindo-se as plataformas de extração de petróleo*) você passa a ter esse retorno pra casa, numa viagem só não, no segundo mês acaba tomando gosto, no terceiro mês que ele já está na plataforma trabalhando novamente, ele já está retornando o seu convívio, ele já passa pra dizer “depois de tantos dias eu já vou pra minha casa”, depois de cinco meses já não quer mais saber de mais nada, porque daí já voltou a assimilação já voltou rápido. Tudo que é bom é muito rápido, dizem que a droga é uma droga porque dizem que a droga é uma beleza, eu não sei se é porque eu não experimentei ainda, mas um dia eu queria assim ter essa coragem de experimentar pra ver se é tão bom, mas eu fico com medo porque dizem que é tão ruim de sair e aí, o pescador também, na questão da sociedade, da convivência com a família, ele toma gosto rápido (...) a grande parcela de pessoas que não tem condição de passar para mercante e não quer trocar a pesca por outra atividade por uma questão da construção civil, né? E na

construção civil quando é que a gente encontra o pescador? A gente encontra o pescador na construção civil quando a gente conversa com ele “o quê tais fazendo aí cara” pra ele, “Manoel tá muito bom eu entro as oito e saio ao meio dia, entro as duas e saio as cinco ou às seis da tarde”, né? Dezoito horas, “olha mas mesmo assim ainda é meio pesadinho, mas depois eu vou pra casa, todo dia tem uma roupa limpa, todo dia eu durmo com a minha esposa, todo dia eu dou um beijo no meu filho, as vezes ainda no final da tarde tenho muito tempo pra conversar com os colegas da lagoa ou então da comunidade, tenho tempo de tomar uma cervejinha, tenho sábado e domingo ganhando 1200 reais. Na pesca, tu achas que eu vou deixar de trabalhar na construção civil pra ganhar 1200 pra, pra ganhar 1190 reais e na maioria das vezes ser enganado pelos armadores? Eles que vão pra cucuia, enquanto eu puder eu vou pra construção civil, enquanto tiver essa diferença pouca eu vou pra construção civil.”. Ai o pessoal que ainda continua na pesca é a maior parte dos atuneiros (*referindo-se à pesca do atum*), porque aqui nós temos a pesca mais rentável... (anotações da autora)

Quando questionado sobre o peso da tradição na manutenção dos pescadores na pesca industrial, ou seja, se eles mantêm algum tipo de vínculo intergeracional e cultural com a atividade, esse entrevistado respondeu da seguinte forma:

Presidente SINTRAPESCA: Isso não. Existe mais é a indignação dos trabalhadores para com os armadores, para com o governo, está tão grande de que você não vê um só pescador, seja ele mestre, motorista, cozinheiro que queira que o seu filho venha a fazer parte do ciclo pesqueiro. Eu só tenho três coisas muito gostosas da minha vida são três filhos homens que nunca tiveram o desejo de ser pescador. Essas são as três coisas mais gostosas da minha vida porque que eles não têm interesse de vir pra pesca, porque eu passo pra eles toda essa questão de sociabilidade, toda essa questão de injustiça que ocorre junto à classe patronal com a classe profissional no setor pesqueiro e eles sabem disso. Se você perguntar pros meus filhos se o pescador é iludido, é enganado dessa forma assim, assim. Pela questão dos armadores todos os três sabem né? E eu digo pra eles, sofrer um só por família tá bom, não precisa mais do que um por família sofrer; o pai já sofreu, vocês aí no mínimo, na questão de trabalhar num escritório, trabalhar numa empresa qualquer outra coisa, se for questão de estudo o pai se desgraça, mas o pai dá pra você. O quê não ocorria com o meu pai, porque na época do meu pai era bem diferente a questão dos armadores para com o pescador, meu pai passou pra mim que a pesca é um negócio rentável, era um negocio bom. Era pelo menos alguma coisa possível na visão do justo...

Esse depoimento corrobora as informações obtidas nas demais entrevistas desta pesquisa com pescadores, bem como com aquelas descritas por Filardi (2007) para a caracterização das relações entre pesca artesanal e industrial no município de Garopaba. Essa autora descreve o conflito mais geral entre os segmentos pesqueiros de base artesanal e industrial como um conflito *difuso e crônico*. Difuso porque se dissemina, na região da APA BF, por todo segmento pesqueiro de base artesanal que, de uma forma ou de outra, sofre as consequências da atividade pesqueira industrial. Crônico por que evoluiu aos poucos, mas com constância desde o surgimento da pesca em grande escala.

As disputas entre pesca artesanal e industrial são reproduzidas e “aprofundadas” na APA BF pela competição por recursos pesqueiros e áreas de pesca específicos e localizados. Dentro da definição proposta por Torre *et al.* (2010) localizamos essa disputa, no contexto de gestão da APA BF, como um conflito espacial de base territorial. Espacial porque resulta da competição por recursos materiais e áreas de pesca localizadas dentro do espaço suporte compreendido pela APA BF. Já a base territorial decorre da existência de sobreposição de reivindicações e disputas desprendidas entre atores portadores de identidades, interesses e lógicas culturais distintas.

Segundo o responsável pelas ações de gestão dos recursos pesqueiros da APA BF, embora a pressão de pesca sobre a região oceânica da UC como um todo seja intensa e constante, o conflito com a pesca artesanal se materializa em algumas zonas e sobre alguns tipos de recursos pesqueiros organizando-se, basicamente, em torno de três modalidades de pesca: i) pesca de arrasto; ii) captura de isca viva para a pesca do atum e; iii) pesca da tainha. Cada uma dessas modalidades reproduz uma *estrutura conflituosa* particular dentro do conflito maior entre pesca artesanal e industrial. Essas *estruturas de conflitos* são compostas por um conjunto particular de interações entre os atores dos segmentos pesqueiros artesanal e industrial, órgãos governamentais responsáveis pela gestão da pesca em escala local e nacional e demais atores representantes das populações implicadas. Das principais relações entre Estado e sociedade civil, correlacionadas aos conflitos acima, conseguimos identificar a existência de seis atores chave, a saber: setor pesqueiro extrativista industrial, setor pesqueiro extrativista artesanal, Ministério da Pesca e Aquicultura, Ministério do Meio Ambiente, ICMBio e APA BF. Esses são os principais atores-rede (Latour, 2008a) que estruturam o campo de disputas mais geral envolvendo pesca artesanal e industrial na região foco desta pesquisa.

Apresentamos, na sequência, as disputas presentes nas modalidades de pesca de arrasto e de captura de isca-viva, porque elas são fundamentais para compreensão dos problemas enfrentados pela pesca artesanal na região e estão diretamente relacionados com as demandas discutidas no caso da Reserva Extrativista da Pesca Artesanal de Ibiraquera (RESEX Ibiraquera) analisado na sequência. A primeira modalidade é o arrasto, que pode ser arrasto de camarão ou peixe. A operação de pesca dessa modalidade consiste em rebocar uma rede que fica em contato com o leito marinho. Conforme a embarcação se desloca a rede vai “arrastando” os cardumes de peixes ou camarões que ficam presos a ela. Nessa modalidade, a competição entre pescadores artesanais e industriais se dá diretamente pelo recurso e pelas áreas de pesca, porque ambos operam na mesma faixa de profundidade, disputando as mesmas espécies pesqueiras. Pela portaria 107/92 do IBAMA (BRASIL, 1992), os barcos industriais que operam no arrasto de camarão e peixe, na região da APA BF, podem pescar de Florianópolis à Laguna, até uma milha náutica (1.800m) da costa e de Laguna até o extremo sul da UC, até 3 milhas. Segundo o responsável pelas ações de gestão dos recursos pesqueiros da APA BF, os barcos artesanais que operam na UC atuam até 4 ou 5 milhas da costa. Dessa forma estabelece-se uma área física de sobreposição de pesca muito grande e, nessa condição, os pescadores artesanais saem extremamente prejudicados.

A segunda modalidade alvo de disputa é a pesca de “isca viva” por barcos “atuneiros”, em referência à captura de atum. A pesca dessa espécie só é possível porque é feita pelos grandes barcos atuneiros em alto mar, que utilizam a isca viva como atrativo para os atuns. Nessa modalidade, barcos menores se desprendem dos atuneiros e chegam bem próximos da costa para capturar os cardumes de espécies pequenas de peixes que levam para dentro da embarcação maior. Lá esses peixes são mantidos vivos até que as sondas localizem os cardumes de atum em alto mar. Quando isso acontece os pequenos peixes são despejados na superfície da água para servir de isca viva para os atuns que, agora próximos da embarcação, são capturados, com vara pelos pescadores à bordo. Na mistura de peixes que compõem a isca viva estão os alevinos (filhotes de peixes) de espécies que serão pescadas, quando adultas, pelo setor artesanal. Esses peixes estão na base da cadeia alimentar marinha e sua sobrepesca significa a redução dos estoques de diversas espécies que serão capturadas pelo setor artesanal e, em alguns casos, pelo próprio setor industrial, como é o caso da sardinha. O conflito nessa modalidade

não está associado a disputas espaciais diretas, como aquela que ocorre na pesca de arrasto onde há sobreposição física de áreas de pesca.

Quanto à natureza das disputas, dentro da classificação proposta por Torre *et al.* (2010), o conflito entre pesca industrial e artesanal na APA BF está correlacionado a duas problemáticas distintas: o crescimento econômico da pesca industrial e a fragilidade do ordenamento espacial da atividade pesqueira. Esses são, respectivamente, a origem e a consequência do problema e referem-se, no primeiro caso, às incongruências estabelecidas entre o desenvolvimento das atividades pesqueiras extrativas de base industrial e a conservação das espécies pescadas, resultando em assimetrias no acesso aos recursos pesqueiros. Ou seja, quanto menos peixe, pior para o setor artesanal, menos capitalizado e dotado de menor potencial de captura, e maiores as tensões entre os atores (voltaremos a este ponto mais adiante). O segundo caso, diz respeito ao ordenamento espacial da atividade pesqueira na APA BF que, ainda hoje, encontra-se “em aberto” e é causa, mas também, consequência, dessa disputa.

Em tese, dentro de uma unidade de conservação de uso sustentável, o ordenamento e gestão territorial são atividades menos complexas do que fora desses espaços, onde os interesses não são mediados pela premissa da conservação ambiental e da manutenção das populações tradicionais. Nas APAs, essa prerrogativa é ainda mais presente, haja vista que essa categoria de unidade de conservação é criada com o objetivo conjunto de proteger a diversidade biológica, estética e cultural e disciplinar o uso e ocupação de determinados espaços geográficos com relevante importância para a manutenção do bem estar e da qualidade de vida das populações humanas (BRASIL, 2002). Nessa perspectiva, o favorecimento das populações pesqueiras de base artesanal da APA BF seria uma ação esperada, dada a variedade de incentivos normativos (plano de manejo, portarias, instruções normativas, etc.) disponíveis para a adoção de medidas nessa direção. Se efetivamente implantado, o ordenamento espacial das atividades pesqueiras na APA BF poderia minimizar as disputas localizadas com a pesca industrial. No entanto, como veremos adiante, a realidade é mais complexa do que aparenta e os próprios pescadores artesanais são, em parte, responsáveis pela fragilidade da regulamentação espacial da atividade pesqueira na APA BF.

3.1.2 O “CALEIDOSCÓPIO” E A “MÁQUINA GERADORA DE ESPERANÇAS”

Conforme ressaltam diferentes autores que investigaram o universo da pesca artesanal na região da APA BF, o segmento pesqueiro de base artesanal nessa área não é uno, nem coeso (ADRIANO, 2010; MEDEIROS, 2002, 2009; FILARDI, 2007). As inúmeras divergências entre os próprios pescadores e entre eles e outros segmentos da sociedade resultam em uma multiplicidade de pequenos agrupamentos mais ou menos estáveis, que podem se dissociar e reassociar em novos grupos, em função do contexto socioespacial ou do interesse das lideranças pesqueiras e políticas locais. Com efeito, as relações políticas (com partidos e lideranças políticas) e de hierarquia entre pescadores são característica marcantes das sociedades pesqueiras de base artesanal nesse espaço. Adriano (2011) descreve as interações entre os pescadores artesanais de Garopaba e Imbituba como extremamente hierarquizadas e organizadas através de relações de dominação, onde os laços familiares, o poder econômico (daqueles pescadores proprietários de ranchos, barcos e demais utensílios de pesca), o conhecimento intergeracional (dos mais idosos, conhecidos como “mestres de pesca”) e as associações político-partidárias interferem, em diferentes níveis e com distintas intensidades, na organização coletiva dos pescadores segundo contextos específicos.

Quanto maior a aproximação das lentes de análise teórica e empírica, mais subdivisões, disputas e divergências serão encontradas. Simultaneamente observam-se, também, novas alianças e convergências intragrupais, muitas vezes inesperadas. Dois exemplos marcantes serão brevemente apresentados para ilustrar essa última observação. O primeiro refere-se a pequenos acordos feitos entre alguns pescadores artesanais e barcos industriais de pesca, no qual o pescador artesanal avisa para o mestre da embarcação industrial quando os cardumes de sardinha e manjuba estão perto da praia, para que a embarcação industrial possa capturá-los e utilizá-los na pesca do atum em alto mar. Em troca, recebem combustível para sua embarcação e, por vezes, uma quantidade de atuns pescados (FILARDI, 2007). Essa situação é no mínimo curiosa haja vista o peso histórico dos conflitos entre pesca industrial e artesanal em torno da modalidade industrial de captura com isca-viva, que se apropria de espécies que servem de alimento para espécies que compõem as pescarias artesanais.

O segundo exemplo refere-se a um conflito pontual, mas notório na região central da APA BF, ocorrido entre os pescadores da Praia Vermelha (município Garopaba) e a família Gerdau, proprietária de uma grande extensão de terra que dá acesso a essa praia. Entre os anos de 2000 e 2003, os pescadores que ali atuavam entraram na justiça contra a empresa, que interditou durante quase uma década os acessos à praia sob alegação de que os caminhos estavam dentro de sua propriedade. Com isso, os pescadores só conseguiam chegar aos ranchos de pesca (cinco no total) através do mar ou por vias laterais secundárias, em meio aos costões rochosos, pelas praias vizinhas. Essas vias eram mais sinuosas e de difícil acesso e, diferente da estrada que passava pela propriedade da família Gerdau, só permitiam o tráfego a pé. A interdição desse caminho resultou na organização dos pescadores com apoio expressivo das comunidades locais, das colônias de pesca de Garopaba, Imbituba e Laguna, do Fórum da Agenda 21 de Ibiraquera e de um advogado da região, membro do Fórum. Uma ação civil junto ao Ministério Público Federal de Santa Catarina (MPF-SC) foi impetrada, reivindicando a reabertura da estrada e o livre acesso para todos os cidadãos comuns.

Embora o MPF-SC tenha determinado a abertura provisória do caminho, o processo corria na justiça e a família Gerdau se mantinha irredutível. Por fim, em 2003, divulgou-se a notícia de que uma das lideranças de pesca que estava propondo a ação civil pública, contrariando os interesses e alianças feitos com os outros pescadores e demais segmentos societários, firmou um acordo com a família Gerdau, aceitando uma soma de recursos financeiros e a abertura do caminho com exclusividade para um pequeno grupo de pescadores. O desfecho desse caso ficou conhecido localmente como o “mensalão da Praia Vermelha” (ADRIANO, 2010). Os relatos do desfecho do caso da Praia Vermelha correram de “boca em boca”, agravado pelo fato do acordo ter sido feito por um dos principais “mestres de pesca” da região. Sabe-se que esse “acerto” não foi consensual entre os pescadores e demais organizações envolvidas, mas em função da estrutura hierárquica da pesca a decisão foi mantida. O mestre de pesca teria dividido o dinheiro recebido entre seus familiares e pescadores que pertenciam a seu grupo. Segundo Filardi (2007), casos contraditórios como esse, em que alguns pescadores vão de encontro às suas próprias demandas coletivas, não são nem exceção, nem a regra. Eles acontecem, no entanto, com certa frequência e são elementos que caracterizam a estrutura organizativa do segmento pesqueiro de base artesanal da região.

Uma imagem metafórica interessante para definir o universo da pesca artesanal na APA BF é aquela formada quando olhamos através de um caleidoscópio e nos deparamos com uma figura geométrica multifacetada e organizada por inúmeras subdivisões que, juntas, compõem um todo. Na medida em que giramos o caleidoscópio, ainda que a figura geométrica maior se mantenha, os pequenos fragmentos de cristais que subdividem essa figura se reagrupam para formar novas subfiguras. Movimento semelhante é observado para a organização coletiva da do segmento pesqueiro artesanal. Nessa região, o segmento é composto por inúmeros subgrupos menores que se estruturam e desestruturam constantemente conforme a situação, interesses e projetos políticos presentes nas disputas cotidianas e localizadas.

Para tratar dessa organização complexa, multifacetada e dinâmica, a teoria do ator-rede é bastante oportuna. Ela nos ajuda a compreender e aceitar que certas estruturas sociais não podem e não devem ser apreendidas mediante um enquadramento analítico prévio e estático, que aloca de antemão os sujeitos ou atores sociais dentro de estruturas organizativas teóricas preconcebidas:

A TAR sustenta, simplesmente, que uma vez que nos acostumemos a estes numerosos marcos de referência mutáveis se pode conseguir uma boa compreensão de como se gera o social, visto que a relação relativista entre marcos de referência oferece uma melhor fonte de juízo objetivo que a configuração absoluta [é dizer arbitrária] sugerida pelo senso comum (*referindo-se ao senso comum científico*) (LATOURA, 2008). (tradução e comentários da autora)

Nesse sentido, os exemplos mencionados acima nos mostram que, embora haja disputas concretas envolvendo os pescadores dos segmentos industrial e artesanal, não é possível considerar os subgrupos que compõem essa última categoria como homogêneos e coesos. A realidade sugere que o universo da pesca artesanal na região da APA BF é muito mais fragmentado e socialmente disperso do que se imagina e essas características não devem ser apenas uma mera constatação descrita de forma superficial na investigação científica. Elas devem ser apreendidas como a essência da estrutura organizativa do segmento e tomadas como pressuposto, ou ponto de partida, para investigar as

relações entre pesca artesanal, pesca industrial, mobilização política e Estado na APA BF.

Nuijten (1998) sugere forte correspondência entre a falta de compreensão, por parte dos servidores das agências estatais, da real condição estrutural dos segmentos sociais alvo de determinados programas governamentais e o insucesso de muitos desses programas. Para essa autora, grande parte das ações governamentais no campo do desenvolvimento de políticas públicas são sustentadas por teorias que ignoram a lógica e o valor das formas existentes de organização local, considerando-as simplesmente como de natureza fragmentada e caótica e, portanto, passíveis de serem “adestradas” e organizadas pelos atores estatais. No geral, o discurso desses servidores reproduz o ideário desenvolvimentista de que os segmentos menos favorecidos do ponto de vista socioeconômico são incapazes de negociar e disputar “em pé de igualdade” com os grupos mais capitalizados (capital econômico e cognitivo). Sob esse prisma, os programas estatais dedicados a promover o desenvolvimento local e a melhoria das condições de vida das populações devem atender esses grupos no sentido de “capacitá-los” para a atuação nas situações de interface conflituosas. Ademais, para Nuijten, as teorias que sustentam esse tipo iniciativa negligenciam o fato de que a diferenciação (entre grupos menos e mais capacitados) tende a criar ou reforçar diferenças de poder.

Em nossa investigação encontramos situação semelhante à descrita por Nuijten (1998). Constatamos ausência de comunicação da equipe da APA BF com os representantes do setor pesqueiro industrial, somada à concentração das ações de gestão em alguns grupos de pescadores de base artesanal. Ou seja, além da ausência de diálogo e intermediação com o setor industrial da pesca, a agenda de reivindicações de alguns grupos de pescadores artesanais absorve a quase totalidade das intervenções da equipe gestora da APA BF sobre a gestão pesqueira. Podemos ir além e afirmar que existiu, durante algum tempo, uma fusão entre as demandas e ações políticas de alguns grupos de pescadores artesanais e as ações da APA BF, conforme veremos imediatamente à frente.

Sobre a quase ausência de interface com o setor industrial, com exceção de alguns contatos indiretos (via ofícios ou telefonemas), o segmento nunca esteve presente nas reuniões do Conselho Gestor da UC e até agora não houve tentativas por parte da equipe da APA BF no sentido de debater com dirigentes da pesca industrial as situações conflituosas ligadas à pesca na área da UC. Quando indagado sobre o

motivo da ausência de interação com o setor industrial, o responsável pelas ações de gestão dos recursos pesqueiros da APA BF respondeu que o contato com a indústria pesqueira será estabelecido via conselho gestor no momento em que os setores artesanais estiverem mais bem preparados, do ponto de vista político, para negociar com o setor industrial.

Responsável pelas ações de gestão dos recursos pesqueiros da APA BF/ICMBio-SC: ...começamos pela pesca artesanal, no sentido de fortalecê-la para a discussão com a pesca industrial. A nossa ideia é que a discussão com a pesca industrial aconteça no âmbito do Conselho, porque a disparidade de poder entre a pesca artesanal e a pesca industrial é muito grande e nós precisamos que isso seja equilibrado, tem que ter simetria.

Como se pode perceber, a realidade da APA BF corrobora as constatações de Nuijten (1998) sobre as práticas estatais na gestão local das populações consideradas pelos funcionários governamentais como “menos favorecidas”. A ausência de interface entre pesca industrial e APA BF fica ainda mais evidente se apresentamos o ponto de vista dos representantes do segmento industrial pesqueiro, entrevistados no presente estudo. Quando questionados se sabiam da existência de uma APA na região, esses atores demonstraram não ter maiores informações sobre o tema. Diante da menção da APA BF, no geral, detinham uma vaga lembrança da criação de uma área protegida para as baleias, mas não a associaram ao controle do uso do espaço pesqueiro. Conheciam, no entanto, o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro e a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, UCs que abarcam porções marinhas e delimitam áreas de restrições à pesca. Em relação aos conflitos com a pesca artesanal, todos estavam cientes das reclamações e demandas da categoria, mas não demonstraram maiores preocupações com o assunto. No geral, os representantes do segmento pesqueiro industrial deixaram claro que esses conflitos devem ser mediados pelos órgãos gestores competentes, nesse caso o MPA e o MMA.

A ausência de interface entre a equipe gestora da APA BF e o segmento industrial da pesca também vai ao encontro das considerações de Nuijten (1998) quando afirma que os atores governamentais tendem a desconsiderar o jogo de forças que se manifesta nos espaços localizados onde incidem os programas governamentais. Para essa autora, ainda que alguns grupos careçam de medidas particulares e especializadas, ignorar

a presença de atores e coletivos “mais estruturados”, material e subjetivamente (em termos culturais, educacionais, etc.), pode implicar em graves erros de gestão e no conseqüente comprometimento do sucesso das ações estatais localizadas.

A análise das relações entre a equipe da UC e os pescadores artesanais, por sua vez, nos ajuda a compreender porque, até hoje, passados onze anos de criação da APA BF e seis anos de atuação do seu conselho gestor, ainda não foi efetuado o ordenamento da atividade pesqueira da UC. Da mesma forma que elucidar os motivos que levaram a equipe de funcionários a direcionar todos os esforços de gestão relativos à pesca e recursos pesqueiros para o segmento de base artesanal e observar em que medida a exclusividade dada a esse segmento, em especial a alguns sub-grupos, contribuiu para a ineficácia de algumas das ações de gestão da atividade pesqueira na região da APA.

O ano de 2001 marca o início de um período de transformações relativas à organização política das populações de pescadores artesanais da APA BF com o epicentro da mudança partindo do município de Imbituba, mais especificamente da região da comunidade de Ibiraquera. Nesse ano, alguns grupos de pescadores artesanais estabeleceram uma parceria com o Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento da UFSC e passaram a receber auxílio nos processos de organização e mobilização política da pesca artesanal daquela localidade. Dessa parceria nasce, em 2002, o Fórum da Agenda 21 de Ibiraquera, que além das pequenas populações de pescadores locais, agrega diversas associações de moradores, centros comunitários, ONGs ambientalistas e algumas entidades do setor público⁵⁷.

O Fórum exerceu relevante papel no fortalecimento da pesca artesanal local. A mobilização social deflagrada por essa parceria funcionou como um espaço de aprendizagem política para os grupos de pescadores envolvidos direta e indiretamente em suas ações. A partir

⁵⁷ O objetivo inicial desse Fórum consistiu na elaboração da Agenda 21 Local de Ibiraquera e na implantação de projetos locais de melhoria de infraestrutura, conservação da natureza e manutenção das populações tradicionais. Dentro de sua estrutura, um dos setores mais fortes e atuantes era o da pesca artesanal, devido à importância da Lagoa de Ibiraquera para a atividade, em especial para a pesca do camarão (ADRIANO, 2011).

desse Fórum foi criada a Associação de Pescadores da Comunidade de Ibiraquera⁵⁸ e realizados dois “Encontros da Pesca Artesanal”, que visavam integrar os pescadores artesanais distribuídos pelo litoral centro-sul de Santa Catarina para debater seus problemas e possíveis soluções.

Contudo, a ligação entre o setor pesqueiro artesanal e a APA BF só se estabeleceu a partir de 2004, como resultado da nomeação pelo Governo Federal da atual chefe dessa unidade de conservação⁵⁹. Antes disso, segundo relatos informais de pescadores e de representantes de instituições relacionadas ao setor, não havia elos significativos entre a estrutura de gestão da APA BF e o segmento pesqueiro artesanal. A nova chefe da unidade de conservação formalizou uma parceria entre a APA BF/ICMBio e o Fórum da Agenda 21 de Ibiraquera.

Conforme mencionado na introdução, essa parceria se ampliou com a inclusão de outras organizações, que resultou na criação do CONAPABF. Nesse Conselho, o setor associado à pesca artesanal ocupa cinco das catorze cadeiras destinadas à sociedade civil organizada. Ademais existe uma Câmara Técnica (CT Pesca) específica para aprofundar o debate sobre temas relativos à gestão dos recursos pesqueiros. Desde a sua criação, o CONAPABF firmou-se como o

⁵⁸ O Fórum da Agenda 21 adota uma metodologia de criação de Grupos de Trabalho (GT) por temas específicos (pesca, saúde, turismo, etc.). O GT pesca sempre foi o grupo mais atuante e dessa iniciativa surgiu a demanda no sentido de constituir uma instituição que representasse efetivamente esses pescadores. Eles eram institucionalmente vinculados, e a maioria continua sendo, às Colônias de Pesca de Garopaba e Imbituba e reclamavam, constantemente, da falta de representação dessas instituições. Fruto dessa demanda foi criada a ASPECI que passou a coordenar os debates relativos à pesca no âmbito do Fórum (DAMAZIO, 2011).

⁵⁹ A atual chefe da APA Baleia Franca é natural do Rio Grande do Sul e reside em Garopaba há mais de 25 anos. Trata-se de uma ativista ambiental viúva de Olívio Lamas, jornalista e fotógrafo de renome nacional e um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores em Garopaba, que integrou a equipe oficial de fotógrafos da campanha de Lula à presidência da república em 2006. Por ser também filiada ao PT, em 2004, foi indicada para o cargo que ocupa até hoje. Antes de assumir a administração da APA BF, já participava ativamente dos encontros do Fórum da Agenda 21 de Ibiraquera inclusive ocupando, por um curto período, a presidência da entidade.

principal canal de comunicação entre a equipe da APA BF e a sociedade civil e, dessa forma, as principais demandas da pesca artesanal, sobretudo daquelas concernentes ao ordenamento territorial, são encaminhadas para a resolução no interior desse espaço de gestão.

O estudo de Adriano (2011) sobre a experiência do Fórum da Agenda 21 da Lagoa de Ibiraquera, entre os anos de 2001 e 2010, identificou duas grandes estruturas divergentes de organização da pesca artesanal movidas por ligações político-partidárias, interesses e projetos espaciais antagônicos e conflitantes. Ao recuperar a trajetória de desenvolvimento da região e sua associação com o contexto da pesca artesanal local, a autora classificou os pescadores em torno de dois projetos territoriais distintos: a) aqueles mais alinhados com as propostas hegemônicas de crescimento econômico e de promoção do turismo de massa, alicerçado no mercado imobiliário e na implantação de grandes atrativos turísticos como hotéis, resorts, bares, etc.; b) aqueles preocupados com o desenvolvimento da pesca artesanal e com o estabelecimento de projetos territoriais menos impactantes do ponto de vista, cultural e ambiental. Essa autora associa o segundo grupo aos pescadores que atuavam como parceiros da APA BF e menciona o PT local como o partido político, no qual estão filiados muitas lideranças de instituições ligadas ao fórum da Agenda 21 de Ibiraquera e as lideranças de pesca associadas a esse Fórum. O primeiro grupo (grupo a), segundo ela, é composto por lideranças de pesca que mantêm ligações com os principais partidos políticos locais (PMDB e o PSDB). Esse é o caso do presidente da colônia de pescadores de Imbituba (Z13) que está no cargo há quase duas décadas e mantém relações políticas estreitas com o PMDB.

Mesmo cientes da pluralidade e complexidade societária inerente às populações pesqueiras da APA BF, para efeitos desta pesquisa, tomaremos como referência a classificação proposta por Adriano (2011), haja vista que até 2010, em geral, os esforços de ação da equipe gestora da APA BF estiveram intimamente associados aos grupos e municípios analisados por essa autora. Assim, assumindo a divisão proposta por Adriano (2011), destacamos a identificação da equipe da APA BF com o grupo organizado a partir do Fórum da Agenda 21, que se identifica pela manutenção da pesca artesanal e promoção de projetos territoriais menos impactantes do ponto de vista ambiental.

Entre 2005 e 2010, as principais ações de gestão da equipe da APA no campo da pesca centraram-se em três frentes de ação interconectadas e sobrepostas. A primeira voltada para o fortalecimento

político dos atores locais associados à pesca artesanal. A segunda centrada no apoio à criação de duas Reservas Extrativistas (RESEX) de pesca artesanal: a RESEX do Cabo de Santa Marta Grande (municípios de Laguna e Jaguaruna) e a RESEX de Ibiraquera (municípios de Garopaba e Imbituba). A terceira atuando como mediador em situações conflituosas específicas demandadas pelos pescadores artesanais.

Na sequência aprofundamos as relações estabelecidas entre a equipe gestora da APA BF e populações locais na gestão dos recursos pesqueiros. Para isso, nos baseamos na análise de duas situações contenciosas que resultaram na fragilização das relações estabelecidas entre a APA e representantes da pesca artesanal: os casos da criação da RESEX Ibiraquera e da regulamentação da captura da tainha. Em seguida abordamos as consequências concretas das interações estabelecidas entre os atores nessas situações para o ordenamento espacial dos recursos pesqueiros e seus impactos sobre os pescadores artesanais. O objetivo consiste em compreender como se estabelece e se perpetua a relação entre as agências estatais de gestão ambiental e pesqueira (MMA, MPA, ICMBio-DF e APA BF-SC) e a sociedade civil no espaço da APA BF e avaliar seus resultados para a organização territorial da pesca na região.

O caso da RESEX da Pesca Artesanal de Ibiraquera

A proposta de criação da Reserva Extrativista de Ibiraquera se originou, em 2003, a partir de uma reação dos grupos de pescadores artesanais associados ao Fórum da Agenda 21 de Ibiraquera aos conflitos com a pesca industrial e com os setores imobiliário e turístico local⁶⁰. Incomodados com a falta de solução dos problemas enfrentados pelo setor pesqueiro artesanal decorrentes das disputas por recursos e áreas de pesca com o segmento industrial e com o setor imobiliário e turístico, esses pescadores iniciaram os procedimentos para a constituição de uma reserva extrativista marinha de pesca artesanal, que abrangeria parte de áreas marinhas e algumas lagoas dos municípios de

⁶⁰ Para um panorama dos conflitos entre pesca artesanal e setores imobiliário e turístico ver Araújo (2008).

Garopaba e Imbituba. No SNUC, uma RESEX é definida da seguinte forma:

(...) área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade (BRASIL, 2000, p. 20).

A criação de reservas extrativistas é um processo popular que deve ser deflagrado de baixo para cima. Ou seja, as populações locais extrativistas interessadas na sua implantação devem ser as protagonistas do processo. A primeira etapa é uma solicitação formal da sociedade civil ao MMA. A segunda é a realização de vistorias ao local por técnicos do IBAMA ou ICMBio para conferir se existe, de fato, uma população tradicional organizada que vive do extrativismo e se a área é ecologicamente relevante. O terceiro momento consiste na realização pelo Estado de estudos técnicos sobre a área. A quarta etapa é de exclusiva responsabilidade do governo federal e se refere à realização de consultas públicas para colher a opinião da sociedade local sobre a proposta e, se for aceita, definir os limites geográficos da RESEX. O quinto e último passo é a consolidação dos documentos das fases anteriores, somados a um parecer do ministério do meio ambiente que, se favorável, será encaminhado à Casa Civil e à Presidência da República. Essas duas últimas instâncias têm por função averiguar se a proposta é de interesse nacional e se a RESEX deve ser decretada (ADRIANO, 2011)⁶¹.

Entre 2003 e 2004, o debate sobre a viabilidade e a eficácia de criação de uma UC específica para gestão da pesca artesanal na região foi realizado aos poucos durante as reuniões plenárias do Fórum da Agenda 21 de Ibiraquera e aprofundado no GT da Pesca. Nesse período, a atual chefe da APA BF ainda não tinha assumido esse cargo e

⁶¹ Para a reconstituição do histórico de discussão e de encaminhamentos em torno da criação dessa RESEX, nos baseamos fundamentalmente nos estudos de Adriano (2011) e Damazio (2011).

mantinha participação ativa nos encontros periódicos que aconteciam durante as plenárias do Fórum e do seu GT Pesca.

O ano de 2005 foi marcado pela criação do CONAPABF e pelo aprofundamento da discussão no Fórum referente à RESEX. Nesse período, um maior número de pescadores e de atores de outros setores da sociedade civil e do poder público encontravam-se engajados a favor da instituição da Reserva. Um documento formal e um abaixo-assinado de solicitação da criação de uma RESEX de Pesca Artesanal na região foram entregues ao IBAMA. Dentre as entidades que integravam o abaixo-assinado estava a APA BF. Os anos de 2006 e 2007 foram de intensos debates na região. Tanto o setor pesqueiro de base artesanal que propunha a criação da RESEX Ibiraquera, quanto alguns funcionários da APA BF/IBAMA⁶² atuaram de forma sistemática em ações relacionadas à criação da RESEX. No âmbito do Fórum da Agenda 21 de Ibiraquera foi formado o GT RESEX, composto, sobretudo, por pescadores artesanais e pela atual chefe da APA BF. Dentre as principais atividades desse GT constavam encontros semanais para debater os procedimentos e encaminhamentos da proposta junto às representações do IBAMA e MMA em Brasília, além de visitas a ranchos de pesca e outros grupos de pescadores, ainda não envolvidos com o processo. Dessa mobilização aconteceu, em Ibiraquera, o II Encontro da Pesca Artesanal, cujo objetivo central foi promover o debate em torno da criação da RESEX. O encontro reuniu pescadores artesanais de Jaguaruna, Laguna, Garopaba e Imbituba, além de representantes da UFSC, APA BF, Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA de Brasília.

Nesse período, a relação entre APA BF e os grupos de pescadores artesanais propositores da criação da Reserva se estruturava dentro de dois espaços institucionais diferentes. O primeiro estava amparado diretamente pela APA BF e o segundo pelo CONAPABF. No primeiro, os funcionários da UC envolviam-se pessoalmente em grande parte das ações de mobilização das populações locais, tanto direcionadas para o setor público quanto para a sociedade civil. A chefe da APA BF era uma das lideranças responsáveis pelas articulações políticas mantidas com os órgãos públicos federais responsáveis pelo encaminhamento da proposta

⁶² Note-se que, até o ano de 2005, a APA BF era ligada ao IBAMA. Nesse ano ocorreu a sub-divisão do IBAMA com a constituição do ICMBio, ficando a APA sob a responsabilidade do ICMBio.

em Brasília. No segundo, a conexão era feita mediante intervenções e demandas do setor pesqueiro de base artesanal junto ao CONAPABF que, quando necessário, manifestava apoio à proposta por meio de moções e correspondências oficiais. Nesse processo, a chefia da APA BF e o CONAPABF apresentavam-se como duas instituições distintas a favor da causa: a APA BF simbolizava o apoio institucional do ICMBio e o CONAPABF dos setores locais e extra-locais da população envolvida com a gestão da UC dentro do Conselho.

Apesar do movimento para criação da RESEX ser autônomo e independente da APA BF, essas duas esferas estavam intimamente interligadas e as relações eram não só de cooperação, mas também de fusão de responsabilidades. Quase todas as lideranças do movimento a favor da Reserva eram funcionários da APA BF ou conselheiros do CONAPABF, representando diferentes instituições do setor pesqueiro artesanal. Tanto APA BF/ICMBio quanto o CONAPABF posicionavam-se, ao mesmo tempo, como interlocutores com as esferas mais amplas do IBAMA e MMA em Brasília e como dinamizadores e propositores do processo da RESEX junto às populações locais. Havia, assim, uma sobreposição de papéis entre funcionários da APA BF e lideranças da pesca, que tornava difícil, para quem acompanhava o processo de fora, determinar quem era a instituição APA BF/ICMBio e quem eram os segmentos pesqueiros que propunham a RESEX.

A proposta de criação da Reserva não foi consensual na região implicada. Apesar das inúmeras alianças e acordos cooperativos localizados estabelecidos entre diferentes segmentos da sociedade civil e entre esses e esferas do Estado, muitos foram os atores da coletividade local que se organizaram para se opor à proposta. As principais lideranças de oposição eram as administrações municipais de Garopaba e Imbituba e alguns grupos empresariais, particularmente aqueles associados aos ramos do turismo e do mercado imobiliário. Somavam-se a esses, parte da população local, incluindo diversos grupos de pescadores artesanais, em especial de setores ligados às colônias de pesca⁶³. Os opositores estavam concentrados em torno do argumento de

⁶³ De acordo com Damazio (2011), entre os pescadores desses municípios detentores de carteira profissional de pesca somente 10% eram favoráveis à criação da RESEX Ibiraquera. Os outros 90% ou foram contrários ou se mantiveram indiferentes à proposta.

que a RESEX iria “tomar” as terras e desapropriar os moradores (DAMAZIO, 2011).

Em 2007, durante a primeira consulta pública sobre a criação da RESEX Ibiraquera, promovida pelo IBAMA e ICMBio, a população local já estava nitidamente dividida entre oposição e apoio à proposta. Damazio (2011) explica que, de um lado, a oposição liderada por políticos e empresários acusava os ambientalistas de manipular um pequeno grupo de pescadores. Do outro, a chefia da APA BF, ambientalistas e alguns segmentos associados à pesca artesanal acusavam as autoridades locais de vislumbrar apenas o lucro imediato através da exploração turística sem se preocupar em preservar o “objeto” turístico principal da região: a natureza e a pesca tradicional. Para os opositores, a Reserva atenderia os anseios e interesses de uma população exclusivamente extrativista, mas a área em questão abrange outros segmentos sociais ligados a atividades econômicas diversas. Eles argumentavam que uma RESEX na região iria travar o desenvolvimento do turismo e trazer sérios prejuízos à economia local, inclusive para a maioria dos pescadores artesanais que tem no turismo uma fonte complementar de renda.

Para a parcela minoritária de pescadores favoráveis à RESEX, uma reserva extrativista marinha para a pesca artesanal poderia resolver muitos dos problemas das populações tradicionais locais que vivem da atividade pesqueira, pois os pescadores participariam diretamente da gestão dos recursos, sobretudo daqueles que são alvo de disputa com a pesca industrial como o camarão, a anchova e a tainha. Além disso, os limites propostos abrangeriam quase que exclusivamente áreas aquáticas, não incidindo sobre propriedades privadas e, portanto, não interferindo nas atividades turísticas e imobiliárias.

A amplitude e significância do conflito deflagrado pela proposta de criação da RESEX Ibiraquera podem ser averiguadas a partir da apresentação de dois casos interessantes. O primeiro deles refere-se a chefe da APA BF e explicita o ponto de vista de parcela da sociedade local de Garopaba sobre sua atuação na região e, por extensão, sobre a instituição que representa em última instância: o ICMBio. O segundo diz respeito à influência do tema da Reserva no resultado das eleições municipais de Imbituba em 2008.

As relações da chefe da APA BF com o Fórum da Agenda 21 de Ibiraquera sempre foram estreitas e notórias. Essa gestora nunca escondeu sua simpatia pelas causas ambientais associadas à manutenção da tradição da pesca artesanal na região. Em decorrência disso foi uma

das maiores incentivadoras e ativistas da proposta de criação da RESEX Ibiraquera. Suas ações à frente da APA BF explicam a existência de parcerias com universidades, polícia ambiental, Marinha do Brasil, Capitania dos Portos, dentre outros órgãos públicos e segmentos organizados da sociedade civil presentes nos nove municípios integrantes da UC. De acordo com diversos entrevistados, essas parcerias resultam de uma postura descentralizada da chefe da APA BF, bem como de seu caráter conciliador e aberto ao diálogo com a sociedade civil e o setor público. No caso da RESEX, a gestora se envolveu intensa e pessoalmente no processo sem deixar dúvidas sobre seu posicionamento ideológico e político. Tal postura resultou, como consequência, na antipatia de diversos segmentos das populações locais, sobretudo aqueles contrários à criação da Reserva. Soma-se a isso o fato de sua imagem estar ligada ao PT⁶⁴, partido político que localmente está associado ao ativismo social e ambiental. Sua postura gerou uma forte resistência no interior das administrações dos dois municípios implicados com a proposta da Reserva. A Câmara Municipal de Vereadores de Garopaba, por exemplo, aprovou, em 2008, uma moção de repúdio a sua pessoa por “atos contraditórios ao Município de Garopaba” e a considerou *persona non grata*. No texto dessa moção, ela é acusada de manipular um pequeno grupo de pescadores, que não são extrativistas, para a criação de uma RESEX de Pesca Artesanal que prejudicará toda a população do município, que tem o turismo como sua principal atividade. A moção sugere que sua ação como gestora de UC estaria “investindo contrariamente aos interesses do município e causando prejuízos de ordem moral e econômica para o desenvolvimento e progresso de Garopaba” (CMG, 2008, p.1).

No município de Imbituba, o tema da RESEX Ibiraquera também obteve expressivo destaque na pauta de discussão política. A repercussão pública do caso influenciou as campanhas dos dois principais candidatos à prefeitura durante as eleições de 2008, que incorporaram o tema nos seus programas de governo posicionando-se

⁶⁴ Damazio (2011) explica que grande parte do diretório do PT em Garopaba é formado por pessoas de outras partes do país, na sua maioria do Rio Grande do Sul, e que adotaram o município de Garopaba para viver. Organizado neste município na década de 1990, o Partido não tem alcançado números significativos nos pleitos eleitorais nem sequer para eleger um vereador.

um a favor e o outro contra sua criação. Segundo notícia publicada em jornal eletrônico da época, uma das condições do PT para entrar numa das coligações foi que o candidato a prefeito defendesse a bandeira “sou a favor da RESEX”. No entanto, sua postura variou ao longo da campanha entre um discurso favorável ou imparcial. Em alguns momentos, quando questionado sobre o assunto, tangenciava a resposta sem afirmar sua posição. Uma rápida consulta a jornais impressos e mídias eletrônicas veiculadas em 2008 evidencia a influência do assunto RESEX Ibiraquera no resultado do pleito eleitoral. Destacamos o trecho seguinte de notícia publicada no jornal eletrônico:

Outro caso é no Alto Arroio (*bairro de Imbituba*), com urnas também do Arroio e Arroio do Rosa. Em 2004 Beto e Léa perderam ali para Rui Rodrigues. Naquela ocasião a diferença em favor do candidato do PMDB foi de 106 votos, que somados aos 134 dados a Evaldo Espezim, totalizaram uma vantagem para os opositores de 240 votos. Agora a dobradinha governista venceu de forma categórica com esmagadores 440 votos de diferença. Seria injustiça dizer que nas últimas eleições não teve o efeito Luiz Antonio Dutra, que trocou o PMDB pelo PSDB. Claro que teve. Mas também teve, e talvez muito mais, o efeito "reserva extrativista". Por mais que os petistas de plantão tentassem dizer que os limites da reserva ficariam condicionados à lâmina da água das Lagoas, todos os moradores daquela comunidade sabiam que a Zona de Amortecimento os atingiria como vai lhes atingir, caso um dia a RESEX seja criada (ALVES, 2008. *On line*). (Comentários da autora).

Em entrevista para este estudo, o prefeito reeleito relata a influência do tema no resultado das eleições. Para ele, a RESEX representa uma ameaça à soberania dos municípios na gestão do espaço:

Prefeito Imbituba: Um grupo muito minoritário em Imbituba resolveu partir pra discussão de fazer uma RESEX de pesca, uma reserva extrativista de pesca na região de Ibiraquera. 95% das colônias de pesca de Imbituba e Garopaba eram contra a RESEX, **aí eu te confesso que a minha reeleição, em função da minha posição contra a RESEX, ela inflou a minha vitória.** Eu tenho essa

concepção porque eu virei defensor do interesse da maioria. O que é que é uma reserva extrativista? Criar uma reserva extrativista na Ibiraquera, é onde ia se limitar, ia se criar uma reserva, **onde um coordenador do IBAMA ia ter mais poder do que a própria prefeitura.** Pra surfar tinha que pedir licença, pra construir tinha que pedir licença, e aí nós entendemos que isso não existe. Reserva extrativista era possível há 20 anos atrás, no nosso quinhão, porque aí você ia defender a pesca artesanal, defender aquilo que não tem mais como reviver. Hoje o pescador que mora em Imbituba, hoje é uma cidade 100% urbana, hoje ela não tem mais área rural nem... O pescador que vive, não é do peixinho que ele pesca ali na praia. Isso não dá mais como sobreviver. Porque a pesca predatória tá lá fora, aqueles grandes barcos que tiram todos os peixes antes deles sequer chegarem na costa, e aí não tem como viver mais da economia da pesca. O pescador vive de alugar casa no verão, a filha trabalhar de arrumadeira lá nas pousadas, os filhos trabalhar de pedreiro. É disso que vive o pescador hoje, o pescador não vive da pesca artesanal, então, aquela RESEX causou um estresse na relação. (Grifos da autora)

As tensões e conflitos locais sobre a criação da RESEX permanecem até hoje. Sobre o andamento do processo nas instâncias administrativas federais responsáveis por sua concretização, de acordo com informações de alguns dos entrevistados, o processo permanece “estacionado” em Brasília, sem que se saiba ao certo em qual instância pública se encontra. Nenhum tipo de retorno oficial foi dado à população. Desde o final de 2008, o caso permanece em aberto, mas paralisado.

Para a oposição, uma vitória. Para os grupos que defendiam a criação da reserva extrativista uma derrota com reflexos diversos. As relações entre APA BF e pescadores artesanais, particularmente os envolvidos com a criação da RESEX, ficaram abaladas. Desde 2008, esses pescadores vêm diminuindo significativamente o interesse pelos temas relacionados à UC o que resulta em um baixo nível de participação e comprometimento com as ações do CONAPABF, assim como com os projetos executados pela equipe da APA BF no campo da gestão dos recursos pesqueiros. Nas palavras de uma das lideranças da pesca no movimento pró-RESEX e conselheiro do CONAPABF, a APA BF só faz prometer, mas na hora de resolver os problemas reais dos pescadores nada acontece, “morre na praia”. Segundo ele, desde a criação do conselho gestor, os pescadores sempre estiveram engajados nos projetos da APA, inclusive naqueles que não diziam respeito à pesca, mas poucos foram os retornos para a categoria. Em sua opinião,

se a APA BF contribuiu, por um lado, para frear a ocupação, sobretudo, de terrenos de marinha e áreas protegidas próximas às praias, por outro, não se conseguiu avançar na regulamentação da parte marítima.

Na sua visão, a criação da APA BF piorou a situação da pesca artesanal, pois além de não promover a regulamentação de áreas específicas para o setor deixou que fossem criadas portarias restringindo a captura da tainha a favor da proteção das baleias. Ele relata que a maioria dos pescadores que antes era parceira da APA BF agora está receosa em estabelecer novas parcerias, pois as promessas já efetuadas nunca se cumprem. O trecho a seguir explicita alguns dos seus pontos de vista:

P3: se não tivesse APA, as áreas de marinha nossa já teriam sido tudo invadida, não teria mais controle a parte de terra, já ia ter prédio no Rosa Norte (*referindo-se ao extremo norte da Praia do Rosa*), já ia ter prédio no Rosa Sul, já ia na Praia da Barra. É, muitas coisas resolveu, mas muitas deixou a desejar, pra área do mar não ajudou nada. A área do mar eles não fizeram nada, morre na praia, só tentativa; agora a área de terra ajudou, tá combatendo alguma coisa, mas na área de mar já era (...) o pessoal lá de Laguna também tão indignados com o pessoal do Instituto Chico Mendes (*referindo-se a APA BF*), também tão indignados, tem muita gente indignado, porque eles vieram com promessa que iam cumprir e não cumpriram né? Porque eu digo assim, se não pode cumprir não prometa. (Comentários da autora)

Ao que parece alguns pescadores tributaram demasiada esperança nas ações da APA BF, não somente com relação ao tema RESEX como também aos demais assuntos demandados pelo setor pesqueiro artesanal. A análise do processo e regulamentação da pesca de tainha na região auxilia na compreensão dessa complexa relação.

O caso da regulamentação da pesca da tainha

Um dos principais conflitos que compõem a tensão mais geral entre pesca artesanal e industrial na APA BF refere-se à captura da tainha pelo sistema de “arrasto”. A tainha é uma espécie migratória que realiza um percurso no sentido sul–norte, deslocando-se a partir da Lagoa dos Patos, no Rio Grande do Sul, seguindo pela linha da costa até o Rio de Janeiro para realizar a desova. Nesse deslocamento, os cardumes percorrem as partes mais rasas, bem próximas às praias, onde é possível a captura pelos pescadores artesanais (MEDEIROS, 2002;

2009). A disputa pela tainha é recente, porém extremamente contundente para o contexto da APA BF e envolve, na sua origem, uma conjunção de fatores deflagrados a partir de sucessivas intervenções do Estado para o controle dos estoques de sardinha, com maior ênfase a partir da última crise da sardinha de 2000. O modo como o caso da regulamentação da tainha vem sendo gerido pela equipe da APA BF tem influenciado de forma decisiva a forma como os pescadores se relacionam com a equipe gestora da unidade.

A sardinha sempre foi um recurso largamente explorado pela pesca industrial. Ela sustenta importante parcela do setor pesqueiro nas regiões sudeste e sul do país, envolvendo expressiva frota de traineiras⁶⁵ nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul e um setor de processamento de pescado responsável pela produção de conservas e por sua distribuição em escala nacional. Em seu estado juvenil é alvo, também, da frota industrial atuneira, que a captura para servir de isca-viva. Segundo Cergole e Dias-Neto (2011), as capturas comerciais apresentaram expressivas oscilações no decorrer das três últimas décadas do século passado. No início dos anos 2000, a atividade foi marcada por uma grande redução nos estoques de sardinha, comprometendo a viabilidade comercial das pescarias. Essa situação obrigou o governo brasileiro a estabelecer medidas para a recuperação dos estoques e conservação da espécie. A principal delas consistiu no estabelecimento de períodos de defeso anuais. O defeso é um período de paralisação obrigatória da pesca sobre um determinado tipo de recurso

⁶⁵ Embarcações que operam com redes de cerco específicas para a pesca da sardinha. Segundo Cergole e Neto (2011, p. 56), “tradicionalmente, a pesca de sardinha era realizada com rede de cerco, denominada traineira, de formato retangular, de comprimento entre 700 m e 900 m; altura de 70 m a 90 m (malha esticada) e de 50 m a 60 m (em operação); malha de 12 mm, nó a nó, em toda a rede. Atualmente, parte da frota já conta com redes acima de 1.000 metros de comprimento, o que permite a operação em áreas mais profundas. As embarcações são denominadas traineiras em virtude do nome da rede”.

pesqueiro⁶⁶. De 2003 até os dias atuais, o defeso da sardinha acontece em dois momentos com o propósito de proteger as épocas críticas de reprodução da espécie: quatro meses no verão e um mês no inverno.

As bruscas reduções no volume dos estoques de sardinha⁶⁷ somadas às sucessivas oscilações nos períodos de proibição da pesca resultaram na instabilidade do setor e fizeram com que, em particular a partir do ano de 2000, parte da frota traineira migrasse para a pesca da tainha, sobretudo, durante os períodos de defeso da sardinha. Com o tempo, essa situação foi se agravando em consequência do crescente interesse do mercado consumidor internacional pela ova da tainha, considerada o “caviar” brasileiro e largamente exportada para os mercados Asiático e Europeu⁶⁸. Devido ao elevado poder de captura das

⁶⁶ Na região, os defesos existentes incidem sobre a sardinha e o camarão. Para a sardinha, a medida objetiva proteger o período de desova e recrutamento, momento em que os indivíduos jovens (cerca de 9 cm) deixam as áreas costeiras mais rasas e juntam-se aos espécimes adultos em alto mar. Existem dois períodos de defeso da sardinha, o defeso de verão, entre 01 de novembro e 01 de março e o defeso de inverno, entre 15 de junho e 31 de julho (CERGOLE; DIAS-NETO, 2011). Já o defeso do camarão é de 01 de março a 31 de maio e serve, também, para proteger a época de reprodução da espécie (NETO, 2011).

⁶⁷ Entre 1976 e 1990 foram estabelecidos sucessivos defesos para sardinha que duravam em média 45 dias ao ano e visavam proteger a desova. Os recorrentes declínios no volume dos estoques evidenciados pela redução da produção que decaiu do patamar médio de 130 mil para 32 mil toneladas em 1990 demonstraram a ineficácia da medida. Na época, o governo reagiu aumentando, entre os anos de 1991 e 1994, o período de defeso para 60 dias por ano. Os estoques de sardinha responderam bem a medida e, no ano de 1997, a produção atingiu o patamar de 118 mil toneladas. Cedendo as pressões do setor produtivo industrial, a partir de 1995, o defeso anual foi reduzido para um período médio de 45 dias. Como consequência, em 2000 registrou-se mais uma grave queda no volume de produção, com somente 17 mil toneladas do recurso desembarcadas nos portos pesqueiros brasileiros (CERGOLE; DIAS-NETO, 2011).

⁶⁸ Em 2010, o Brasil exportou 300 toneladas de ova de tainha. Taiwan é o maior consumidor mundial, demandando 1,5 mil toneladas anuais. A produção mundial é estimada em duas mil toneladas/ano e o preço médio unitário da ova congelada no mercado internacional gira em torno de U\$S 20 dólares (JORNAL ECONÔMICO, 2011).

embarcações traineiras, os estoques de tainha foram abruptamente reduzidos. Em 2005, o Programa de Avaliação do Potencial Sustentável dos Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva Brasileira (Programa REVIZEE) publicou um diagnóstico da situação dos estoques de tainha no país, que aponta sua fragilidade e recomenda enfaticamente o desestímulo ao aumento dos esforços de pesca sobre o recurso (MIRANDA *et al.*, 2011). A sobreposição de áreas de pesca com o setor artesanal também reduziu de forma expressiva o volume dos cardumes capturados. De acordo com Medeiros (2009), durante os anos 1980, a pesca artesanal era responsável pela maior parte das capturas de tainha, chegando a 95% em 1988, passando para 35% na década de 1990 e 11% em 2009.

Nesse contexto se aprofundaram as disputas entre pesca artesanal e industrial com reflexos diretos na APA BF, pois nessa zona a tainha é uma das espécies com maior representatividade econômica para o setor pesqueiro de base artesanal. O período da safra (maio e julho) é um dos momentos mais esperados pelas populações pesqueiras locais, incluindo os segmentos envolvidos diretamente com a pesca, mas também por aqueles que dela se beneficiam mediante a aquisição do produto, a exemplo de restaurantes, peixarias, mercados, hotéis e consumidores individuais, dentre outros. Medeiros (2002) observou que a captura da tainha incrementa a renda familiar do pescador em até quatro vezes, garantindo uma margem financeira para os períodos de escassez da pesca. Além da importância material, a pesca da tainha é uma atividade que articula outros aspectos ligados à sociabilidade e territorialidade das populações pesqueiras⁶⁹. O responsável pelas ações de gestão dos

⁶⁹ A pesca artesanal da tainha é realizada tradicionalmente no sistema de arrasto de praia, desde o tempo dos imigrantes portugueses. Neste sistema, “os pescadores reúnem-se num sistema de ‘camaradas’ e ‘tripulantes’ para a realização da atividade. Os ‘tripulantes’ são compostos por 4 a 5 pescadores profissionais (remadores, mestre, chumbeiro–lançador da rede), além dos vigias, responsáveis por avistar o cardume e coordenar, da beira da praia, o lançamento da rede pelos tripulantes. Os ‘camaradas’ são formados por pescadores, aposentados e moradores da comunidade que completam um rito comunitário de integração, reciprocidade e partilha dos recursos pesqueiros” (MEDEIROS, 2009, p. 163).

recursos pesqueiros da APA BF sintetiza abaixo essa relação bem como as mudanças ocorridas na atividade ao longo dos anos:

Responsável pelas ações de gestão dos recursos pesqueiros da APA BF/ICMBio-SC: Ela (*a tainha*) era um recurso pescado exclusivamente pela pesca artesanal. E basicamente, até algum tempo atrás, numa estrutura cultural muito profunda, que é aquele arrastão de praia, que é aquele arrastão comunitário, aquele que a comunidade faz e que a festa comunitária acontece e que as relações sociais se aprofundam (...). Não tinha uma pressão muito forte sobre os recursos; ao longo do tempo, essa pressão foi aumentando, tanto na pesca artesanal que foi saindo dessa estrutura tradicional. Saindo, porém mantendo essa estrutura sociocultural e se equipando pra pescar no mar com redes (...). De cerco, né? Que eles fazem um pequeno cerco e tal. Se você chega, por exemplo, no Cabo (*de Santa Marta Grande*) você vê que se pesca muito com aqueles barcos em vários lugares; eles já têm embarcações que saem pra pescar tainha, tainha não é pescada em terra como antes era. Existe muito ainda, mas não é somente, então aumentou, começou a aumentar o que chamamos de esforço de pesca... (Comentários da autora)

Percebe-se, portanto, que a pressão sobre os estoques pesqueiros de tainha inclui também a pesca artesanal. Segundo Medeiros (2009), diante do apelo do mercado e da diminuição dos volumes dos cardumes chegando à praia, o setor artesanal também se modernizou e passou a introduzir novos métodos e utilizar pequenas embarcações para soltar as redes com maior eficiência e assim alcançar os cardumes de tainha que passam mais distantes da praia. Para esse autor, a tainha é o recurso pesqueiro submetido a maior diversidade de estruturas de apropriação do litoral catarinense, distribuindo-se entre o sistema de livre acesso (qualquer pessoa pode pescar), apropriação privada (pesca industrial tipo traineira e pesca artesanal com rede de emalhe) e cogestão com base comunitária (arrasto de praia)⁷⁰.

Em 2008, o IBAMA publicou uma Instrução Normativa (Brasil, 2008), que estabelece normas, critérios e padrões para o exercício da pesca da tainha no litoral das regiões sudeste e sul do Brasil. Essa

⁷⁰ O Medeiros (2009) classifica a pesca artesanal com rede de emalhe como de “propriedade estatal”. Em nossa análise consideramos que este tipo de apropriação é privada, uma vez que o Estado concede a permissão de pesca aos pescadores artesanais, da mesma forma que é feita com as frotas industriais de traineiras, diferindo apenas nos critérios de concessão.

legislação estipula a proibição da prática de todas as modalidades de pesca, exceto a pesca com tarrafa, nas desembocaduras estuarino-lagunares e permite a pesca anual da tainha somente a partir de quinze de maio tanto para a pesca de base artesanal quanto industrial. Importante grifar que anteriormente a captura da tainha começava entre os meses de março e abril quando as embarcações industriais se deslocavam para a saída da Lagoa dos Patos, tida como o “berçário” natural de muitas espécies de pescado, inclusive das tainhas (MEDEIROS, 2009). Além disso, limitou-se o esforço de pesca máximo permitido para frota industrial de traineiras a sessenta embarcações e proibiu o exercício de todas as modalidades de pesca artesanal, com exceção do arrasto de praia, em uma faixa de uma milha náutica da costa e trezentos metros dos costões rochosos em todo litoral de Santa Catarina durante a temporada da tainha.

Essa última proibição tinha o propósito de valorizar a pesca de arrastão de praia e diminuir os constantes conflitos, internos ao setor artesanal, entre a pesca comunitária pelo arrasto de praia e a pesca com redes de emalhe. Na tentativa de resolução do problema da sobreposição de áreas de pesca entre os setores artesanais e industriais estabeleceu um corredor de exclusão de pesca industrial que, dentro da APA BF, incide sobre uma faixa de cinco milhas da costa. Assim, quando aberta a temporada da tainha, a partir de quinze de maio, as traineiras com permissão para a prática da atividade na região só podem pescar na área externa ao corredor de cinco milhas náuticas. O seguinte relato do responsável pelas ações de gestão dos recursos pesqueiros da APA BF, que participou da elaboração dessa Instrução Normativa, explicita quais foram os condicionantes socioambientais considerados pelo poder público para formulação da normativa:

Responsável pelas ações de gestão dos recursos pesqueiros da APA BF/ICMBio-SC: (...) então começa aumentar o esforço de pesca sobre a tainha e depois veio à pesca industrial, então aumentou consideravelmente o esforço de pesca sobre a tainha. Muito bem, o que nós, gestores, poderíamos fazer pra garantir a reprodução do estoque; ora, estabelecer um defeso, e se eu estabelecesse um defeso, o defeso da tainha significa a proibição da pesca da tainha. Porque se você toma o defeso da sardinha, ela não significa a proibição da pesca da sardinha durante todo o ano, significa a proibição da pesca da sardinha naqueles meses. Como a tainha só se aproxima da costa, ou ela só sobe sentido sul-norte, neste período, final de maio, junho, julho, se eu estabelecer o defeso eu proíbo a pesca e acabou, não tem pesca de tainha. Para o recurso seria maravilhoso, pra estrutura socioeconômica da pesca artesanal nesta região

(referindo-se a região *da APA BF*) seria um desastre. Então, o quê é que se fez? Ao invés de estabelecer um defeso, estabelecemos então a safra, e eu digo que a safra começa em quinze de maio e quando que ela termina? Quando o recurso já passou. Porque que ela termina em julho? Porque já não tem mais a tainha, a tainha já veio, passou, desovou... (Comentário da autora)

Esse aparato legal foi recebido com indignação pelo setor industrial e por parcela do setor artesanal da pesca. Os empresários da frota industrial consideram o corredor de exclusão da pesca muito amplo e sentiram-se prejudicados com o reduzido número de embarcações liberadas para a prática, sessenta no máximo. Medeiros (2009) explica que antes, esse número era de aproximadamente duzentas embarcações podendo aumentar indefinidamente, pois sobre à modalidade de captura da tainha não incidia nenhum tipo de controle legal. Ademais, parcela do setor artesanal de Santa Catarina, em particular os pescadores que operavam com barcos e rede de emalhar, ficaram descontentes com a proibição da pesca artesanal na faixa de uma milha das praias e trezentos metros dos costões. Eles argumentavam que quase todo o esforço de pesca se concentra nessa faixa. Em contrapartida, a grande maioria dos pescadores do arrasto comunitário de praia – prática que mobiliza de trinta a cem pessoas, dependendo do tamanho dos cardumes – sentiu-se contemplada em suas reivindicações, pois os conflitos com os pescadores artesanais que operam com rede de emalhe diminuiriam (MEDEIROS, 2009)

Na nossa pesquisa de campo foi possível perceber, no entanto, posições contraditórias de pescadores artesanais em relação às implicações da Instrução Normativa para a pesca do arrasto comunitário de praia, um dos tipos de pesca mais importantes para as comunidades da APA BF. Como a tainha se desloca pela costa influenciada pelas condições climáticas e oceanográficas, a cada ano ela passa pelas praias em momentos diferentes. Atualmente, com a regulamentação dessa IN, os pescadores não poderão capturá-la antes da data de quinze de maio. Dessa forma, o período da safra fixado pelo IBAMA pode favorecer algumas comunidades em detrimento de outras. O relato, a seguir, do responsável pelas ações de gestão dos recursos pesqueiros da APA BF, explicita o ponto de vista da equipe da APA e, por extensão do ICMBio, sobre essa situação e sobre o conflito de uma forma geral. Além disso, expressa algumas das dificuldades de agência da instituição pública que representa no cenário local, enquanto intermediária dos diversos interesses e modos de vida:

Responsável pelas ações de gestão dos recursos pesqueiros da APA BF/ICMBio-SC: Eu acho que são coisas diferentes tratadas de uma forma do tipo ”todos nós queremos que os estoques estejam saudáveis, desde que eu não tenha que fazer nenhum sacrifício para a minha pesca”, quem tem que fazer é o outro, tá certo? Se a gente vai mais pro norte, o do norte acha que (...) a outra coisa também é que esse tipo de peixe, eles são extremamente influenciados pelas condições oceanográficas e climáticas, tá? Então por exemplo, no ano passado, o pessoal daqui de Ibiraquera, dessa região aqui, Garopaba, não reclamou nada do quinze de maio (*referindo-se ao ano de 2010*). Nada, nada, tá? Ah, o ano passado não reclamou, esse ano reclamou, porque não reclamaram ano passado? Porque as condições climáticas eram muito boas, teve muita tainha, mesmo depois de quinze de maio passou muita tainha por aqui e eles pescaram muito bem... É porque esse quinze de maio é uma data média. Então dependendo das condições climáticas os grandes cardumes vão passar um pouco antes, vão passar um pouco depois (...). **O fato é o seguinte, todo mundo quer regra desde que seja para os outros, isso é um problema que a gente tem na gestão de recursos pesqueiros.** Sério, todo mundo quer regra desde que seja pros outros, **ai inclusive, gera conflitos dentro da própria pesca artesanal,** a maior parte dos conflitos internos da pesca artesanal são por causa disso. Hoje, se eu for tomar mais ou menos, é possível que exista uma tensão entre os artesanais que pescam tainha de bote e os artesanais que só pescam com arrasto de praia, em relação a essa data, os artesanais que pescam de bote dizem melhor, protege mais o estoque e com certeza vou pescar mais daqui a algum tempo, independente disso, e os outros, não, eu quero agora, eu só pesco quando ela passa aqui eu não saio atrás dela... **então harmonizar esse conjunto é extremamente difícil...**(grifos da autora)

As consequências da posição intermediária ocupada pelos servidores públicos que trabalham com a implantação de programas governamentais em contextos localizados são amplamente discutidas pelos estudos baseados no enfoque das interfaces. Nele, esses atores figuram como um elemento central na mediação entre os projetos governamentais, planejados e geridos nas esferas nacionais, e as esferas localizadas onde incidem. Quando eficientes, eles são o fio condutor que une as escalas macro e micro de organização societária. Mas, para

cumprir essa função, precisam empreender compreensões cotidianas próprias e modelos de ação híbridos, resultantes da fusão de elementos extraídos da lógica de funcionamento da máquina burocrática e cultura política dos órgãos governamentais aos quais se encontram submetidos, assim como da lógica de funcionamento e organização das populações localizadas onde atuam (LONG, 2007).

Quando o servidor público supracitado justifica a criação da Instrução Normativa sob o argumento da conservação dos estoques de tainha e, mais adiante, assume que é muito difícil harmonizar o conjunto de reivindicações provenientes do setor pesqueiro de base artesanal, ele está se referindo, especificamente, às dificuldades inerentes à compatibilidade das obrigações atribuídas a ele pelo Estado (conservação dos recursos pesqueiros) com as expectativas das populações locais (pescadores artesanais). Com efeito, pode ser extremamente difícil, para não dizer impossível, harmonizar a conservação dos estoques de tainha com a satisfação das necessidades dos pescadores artesanais presentes na APA BF, dada a variedade dos espaços de pesca e métodos de capturas ali existentes e as consequentes divergências entre os próprios pescadores artesanais. Long (2007) destaca que, apesar das dificuldades inerentes à posição intermediária desses atores, existe uma associação direta entre a eficiência do trabalho de mediação realizado por eles e o incremento da qualidade de vida das populações influenciadas por programas de intervenção estatal localizada, como é o caso da criação de unidades de conservação (como uma RESEX, ou a própria APA) e da regulamentação da captura da tainha, aqui analisadas.

Diante das pressões de ambos os setores produtivos, um dia antes da abertura da safra de tainha de 2009, o IBAMA foi induzido por lideranças do Ministério da Pesca e Aquicultura, a publicar uma nova instrução normativa. Com a efetivação dessa medida, a faixa de proibição de pesca artesanal com redes de emalhar foi reduzida de uma milha náutica (1.800 metros) para 800 metros da praia e a concessão de pesca foi liberada para todas as embarcações traineiras que apresentassem Mapas de Bordo (relatório oficial de produção pesqueira das embarcações industriais), comprovando a captura de tainhas no ano de 2008. Com isso, 115 embarcações traineiras conseguiram permissão de pesca em 2009 (MIRANDA, *et al.*, 2011). Para Medeiros (2009), apesar dos estudos técnicos e acordos locais firmados entre os setores quando da organização e publicação da primeira Instrução Normativa, as articulações políticas empreendidas por segmentos da pesca industrial,

diretamente no espaço político federal (junto ao MPA), determinaram a forma de uso e gestão da pesca da tainha em escala localizada.

Mais uma vez, as observações de Nuijten (1998) sobre a ineficiência de algumas estratégias de gestão “segregadoras” por parte dos atores governamentais locais, mostraram-se adequadas para a análise da realidade empírica da APA BF. Apesar de todos os esforços da equipe da APA BF de produzir acordos e alianças locais com os pescadores artesanais para definição de uma normativa que agradasse a maior parte dos pescadores da região, a falta de habilidade em incluir na negociação o segmento industrial pode ter contribuído para “minar” as possibilidades de sucesso de efetivação da normativa tal como ela fora publicada originalmente. Os representantes do segmento industrial sentindo-se excluídos das negociações e contrariados pela regulamentação inicialmente estabelecida para a captura da tainha iniciaram um processo de articulação diretamente com as esferas federais de representação da categoria, já que não se tem tradição de gestão da pesca industrial em nível local, o que resulta na ausência de interface com a equipe da APA BF.

Como consequência, os pescadores artesanais responsabilizam a APA BF e o ICMBio pelas alterações feitas de última hora na Instrução Normativa, liberando um número expressivamente maior de embarcações industriais para pescar na região e flexibilizando as áreas de exclusão de pesca para a modalidade artesanal de captura com rede de emalhar. Para os pescadores artesanais, a portaria acabou beneficiando o setor industrial, porque quando a temporada é aberta, no dia quinze de maio, os barcos industriais, através de seus sonares, conseguem rastrear os cardumes e deslocar-se rapidamente até eles, onde quer que estejam. Já os pescadores artesanais, que também precisam aguardar a abertura da temporada, necessitam esperar que o peixe chegue próximo à costa. De acordo com os pescadores artesanais entrevistados, a cada ano, menos cardumes “batem” na praia, pois os barcos industriais capturam os cardumes antes que eles se aproximem.

Diante do exposto sobre as relações estabelecidas entre os seis atores-rede (segmento pesqueiro de base artesanal, segmento pesqueiro de base industrial, MMA, ICMBio, APA BF e MPA) implicados no conflito mais geral entre pesca industrial e artesanal na APA BF e suas implicações territoriais para a região do litoral-centro-sul de Santa Catarina, onde se encontra a APA BF, algumas considerações podem ser extraídas. Primeiro, o excesso de fragmentação, disputas e divergências presentes no interior do segmento pesqueiro artesanal tende a dificultar

ou frequentemente bloquear o estabelecimento de acordos e alianças internas ao setor, dificultando, portanto, o planejamento e execução pelos atores governamentais de ações concretas para a regulamentação espacial da atividade pesqueira dentro da APA BF. Igualmente, o sistema político e administrativo da “máquina” estatal, baseado em interações mais interpessoais do que em normativas e em mecanismos burocráticos sinuosos, confusos, ineficazes e, por vezes, obscuros, estimula uma postura desconfiada e reativa por parte das populações. No caso da gestão espacial da pesca e dos recursos pesqueiros da APA BF, essa interação ficou evidente na medida em que ambas as tentativas de parte do segmento de base artesanal em estabelecer parcerias com a equipe da APA BF foram frustradas.

Nuijten (1998) discorre largamente sobre as características do Estado burocrático mexicano e suas implicações para o desenvolvimento de programas estatais localizados e descreve situação semelhante à encontrada nesta pesquisa. A autora descreve o governo mexicano como uma “máquina geradora de esperanças” referindo-se a sua habilidade para “em certos pontos e em certas circunstâncias superar o ceticismo do povo e, de fato, seduzi-lo para começar a fantasiar novamente sobre novos projetos, portanto, recomeçar um ciclo interminável de grandes expectativas seguido de desilusão e riso irônico” (1998; p 347, tradução nossa). Para ela, a formação da ideia popular de “um Estado” que exerce autoridade e tudo controla, é central para o funcionamento da burocracia como uma “máquina geradora de esperanças”. Na medida em que cria a falsa ideia de que todos os projetos são possíveis, que os casos nunca estão fechados e que as coisas serão diferentes a partir de “agora”, ao invés de produzir certa racionalidade e coerência, a máquina burocrática gera alegrias, prazeres, medos e expectativas. Embora as pessoas não sejam ingênuas, durante certos períodos podem se inspirar e entusiasmar com novos programas e novas aberturas que são oferecidas a elas com o anúncio de novas propostas, como a criação de uma unidade de conservação que objetiva estabelecer projetos que prometem melhorar a qualidade de vidas das populações locais.

A autora também ressalta que os próprios servidores governamentais encontram-se, de certa forma, cooptados pelo mecanismo de “geração de esperanças” da máquina burocrática. Ela descreve exemplos onde funcionários governamentais jovens e pesquisadores contratados para exercer cargos em novos programas de governo dedicados ao desenvolvimento humano e/ou conservação ambiental, são igualmente seduzidos pela ideia da possibilidade de

mudança. Mas bastam alguns anos para que percebam que boas propostas e intenções não são suficientes para alterar a cultura política de um país, assim como as formas de organização e cultura social das populações locais sobre as quais incidem os projetos (NUIJTEN, 1998). Esse foi o caso de alguns dos servidores públicos da APA BF, que inicialmente seduzidos pela possibilidade de mudança nos padrões de organização e gestão espacial da pesca e recursos pesqueiros oriundas das facilidades legais e normativas geradas com a criação da APA BF, envolveram-se intensamente nas propostas de criação da RESEX Ibraquera e na regulamentação da captura da tainha, assumindo o lado dos pescadores artesanais, na expectativa de usar sua competência institucional para viabilizar as demandas locais. Com o passar dos anos, se depararam com inúmeros obstáculos e dificuldades tanto em fazer tramitar as propostas negociadas localmente junto às esferas federais administrativas, quanto em construir acordos e alianças conciliatórias entre os diversos segmentos sociais localizados. Dessa forma, eles próprios foram influenciados pela ideia de um Estado que tudo pode e tudo faz e a não efetivação dos acordos estabelecidos localmente foi penalizada com a falta de confiança e perda de legitimidade institucional.

Passemos agora à análise de um segundo caso em que a equipe da APA BF obteve êxito na condução de uma situação conflituosa particular. Diferentemente do conflito anterior, no conflito do Porto de Imbituba, envolvendo a paralisação de obras de ampliação e reforma do terminal de contêineres tanto o trabalho da equipe gestora da APA BF quanto a imagem institucional da APA e do ICMBio saíram fortalecidas. Os resultados espaciais resultantes dessa situação expressam uma conjunção de elementos relativos à conservação ambiental, crescimento econômico e incremento do bem estar das populações locais.

3.2 UM PORTO, MUITOS PROBLEMAS: INTERFACES ENTRE DESENVOLVIMENTO PORTUÁRIO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

A análise a seguir refere-se a uma situação conflituosa pontual e localizada deflagrada a partir do embargo, pela APA BF/ICMBio-SC, das obras civis de retificação dos molhes e ampliação dos berços de atracamento de navios no porto de Imbituba. O embargo foi despendido em agosto de 2009 por ocasião do funcionamento de uma máquina de

“bate-estacas” com conseqüente produção de intenso ruído subaquático. De acordo com a chefe da APA BF, antes de começarem as obras, os projetos de ampliação e modernização do porto deveriam ter passado pela análise do ICMBio para verificar se não comprometeriam a segurança das baleias francas que transitam pela área. Ela argumenta que, embora o porto esteja fora da UC, suas atividades influenciam diretamente na área de deslocamento, amamentação e reprodução dos mamíferos aquáticos. Por sua vez, o prefeito de Imbituba afirma que o empreendimento atendia todas as recomendações dos órgãos administrativos competentes, inclusive de licenciamento pela Fundação de Meio Ambiente de Santa Catarina (FATMA), órgão ambiental estadual responsável pelo licenciamento da obra.

Ao que tudo indica, o conflito envolveu dois interesses muito claros. De um lado, o desenvolvimento da região através da dinamização econômica baseada no incremento da atividade portuária e, do outro, a conservação da população local de baleias francas. Nessa perspectiva, os atores em divergência estariam representados, respectivamente, pelo setor portuário e pelo segmento ambiental. Contudo, uma análise mais aprofundada da situação demonstra que: 1- os motivos centrais da disputa não foram exatamente a tensão entre desenvolvimento e conservação e; 2 – mesmo numa disputa pontual e com baixo nível de complexidade social, os segmentos ambiental e desenvolvimentista não podem ser tomados como homogêneos e coesos, podendo apresentar divergências internas que se desconsideradas podem comprometer o sucesso de projetos localizados.

Como veremos, a origem desse conflito, mais que uma competição entre desenvolvimento e conservação, esteve associada a disputas de poder entre os órgãos ambientais ICMBio e FATMA e entre ICMBio e prefeitura de Imbituba. Outros atores locais, a exemplo do Projeto Baleia Franca e da empresa Tecon Imbituba, subsidiária da empresa Santos Brasil, foram fortes interlocutores, assumindo papéis centrais na mediação do conflito e influenciando diretamente na promoção de acordos que impactaram positivamente o espaço da APA BF.

Demonstraremos que as alianças e estratégias de ação estabelecidas entre alguns dos atores de ambos os segmentos (desenvolvimentista e conservacionista) tiveram maior peso para resolução do conflito do que os acordos estabelecidos pelos atores de um dos segmentos com o Estado. Foram as alianças locais estabelecidas entre as partes associadas à influência política e boa relação dos atores

de ambos os lados com os órgãos ambientais em Brasília que viabilizaram a negociação entre as partes implicadas, com a consequente espacialização dos acordos estabelecidos localmente.

Com isso, queremos demonstrar que para a transformação dos territórios envolvidos nos conflitos espaciais não bastam apenas acordos entre as partes, mas também o desenvolvimento compartilhado de estratégias de ação que objetivem estimular a resposta direta e precisa de outros atores chave para a resolução dos problemas em questão.

3.2.1 O PROJETO DE AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO PORTO DE IMBITUBA

Conforme mencionado no Capítulo II, o porto de Imbituba está localizado no litoral centro-sul do estado de Santa Catarina no município de Imbituba (MAPA 3). Ele foi construído numa enseada aberta para o mar de águas calmas, profundas e protegidas do vento. Sua origem está associada ao ciclo da baleia, quando a área era utilizada como atracadouro para as embarcações que caçavam os mamíferos.

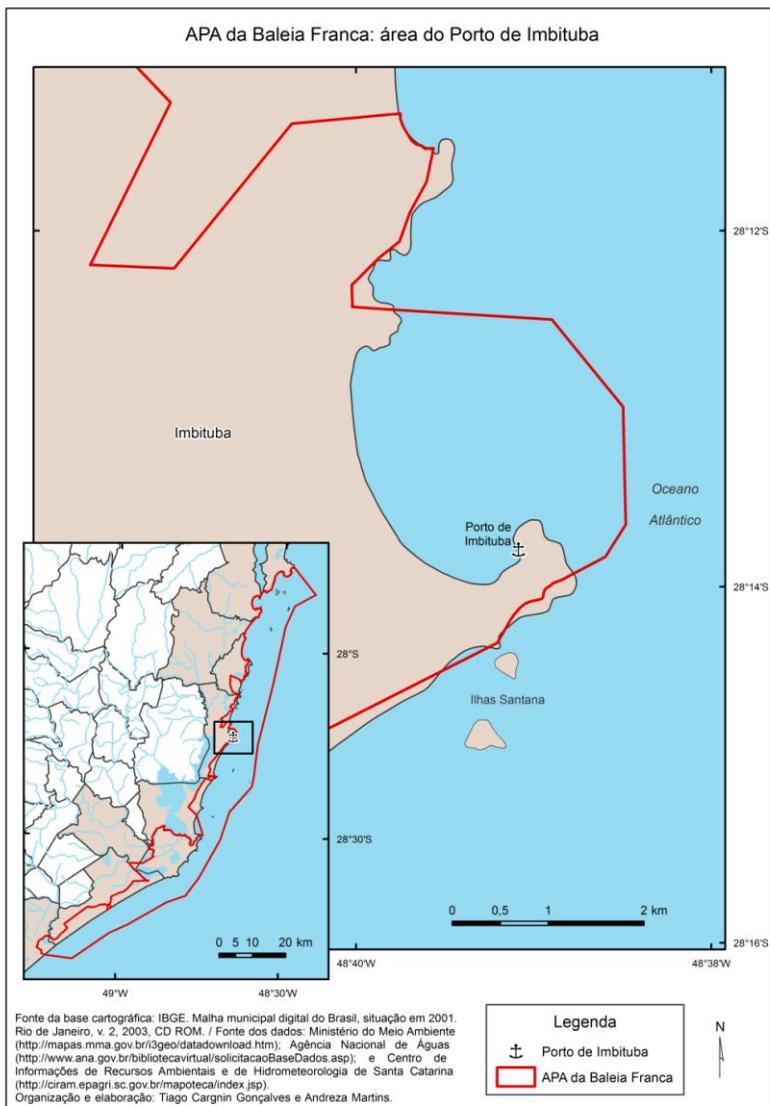
O primeiro período de modernização da infraestrutura e consolidação do setor portuário em Imbituba esteve ligado ao ciclo do carvão que, entre a segunda metade do século XIX e meados do século XX, foi responsável pela dinamização econômica e sociopolítica da porção centro sul do estado de Santa Catarina. Para os municípios de Imbituba e região, nesse período, o porto representou o principal vetor de desenvolvimento, mantendo influência direta na sua organização territorial. Com o fim da hegemonia econômica do carvão, o porto de Imbituba perde dinamicidade e sua relevância sobre a organização das populações locais é enfraquecida.

Nem a diversificação industrial sul catarinense, demandando a exportação de cerâmica, calçados e produtos têxteis conseguiu recuperar a produtividade do setor portuário. Entre a segunda metade do século XX até meados de 2000, o porto de Imbituba operou basicamente com o transporte de cerâmica e, em menor medida, de carvão. De acordo com o atual prefeito, quando assumiu a administração em 2005, Imbituba era um município que “se sustentava a partir de dois alicerces muito fracos, um setor cerâmico praticamente falido e um porto absolutamente sucateado com grande endividamento e pouca perspectiva de crescimento”.

O porto de Imbituba é o único porto público brasileiro administrado por uma empresa privada: a Companhia Docas de Imbituba S/A, doravante CIA Docas. Conforme discutido no Capítulo II, essa empresa recebeu, em 1942, a concessão do governo federal para exploração comercial do porto por setenta anos. Assim, ela é responsável pela gestão econômica e espacial de todas as atividades que acontecem na área portuária e para esta função recebe um valor em dinheiro das empresas que operam com transporte de mercadorias em suas instalações. É com este valor, somado ao auxílio do governo federal na manutenção da infraestrutura, que a empresa concessionária mantém suas atividades, paga suas contas e, na maioria dos casos, realiza investimentos para o desenvolvimento do setor.

De acordo com o Regulamento de Exploração do Porto de Imbituba (CAPPI, 1995), a CIA Docas, dentre outras funções, é responsável por dar suporte logístico e garantir o gerenciamento dos trabalhadores e serviços que viabilizam a operacionalização das atividades portuárias. Além do quadro de funcionários deve administrar um conjunto de serviços e infraestrutura, a exemplo da manutenção de vias de transporte adequadas, organização do tráfego de navios, serviços de rebocagem, pesagem de cargas, manutenção de armazéns próprios para a estocagem de cargas específicas, dentre outros, que confirmam competitividade ao porto. Ou seja, o terminal portuário é uma empresa que, assim como todas, atua em um segmento específico e para tanto deve oferecer serviços adequados e de qualidade, a preços competitivos, a fim de atrair a clientela. As tarifas cobradas pelos serviços ofertados também são importantes e devem corresponder à qualidade dos serviços prestados.

MAPA 3: LOCALIZAÇÃO PORTO DE IMBITUBA



Até meados dos anos 2000, o porto de Imbituba operou com altos índices de endividamento. Segundo o prefeito municipal, em 2005, as dívidas da concessionária CIA Docas alcançavam R\$ 150 milhões. Dentre os fatores que impediam a reversão da má condição econômica do porto estava o fato de que o prazo de concessão do governo federal para empresa CIA Docas iria expirar em dezembro de 2012. O prefeito explica que, nessa situação, nenhuma empresa privada estaria disposta a investir recursos financeiros para a instalação de equipamentos no porto de Imbituba, sabendo que tudo que fosse aplicado voltaria para o patrimônio da União a partir 2012, quando acabaria o prazo da concessão. Pela legislação, todas as empresas que estivessem explorando o porto teriam de estabelecer novos contratos com a empresa concessionária vencedora da próxima licitação para utilização do espaço portuário.

Em meados de 2005 foi firmada uma parceria entre a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR), prefeitura de Imbituba e CIA Docas cujo objetivo era tornar possível novos investimentos para promover o reaquecimento do setor. A SEP entrou na parceria estimulada pelas metas lançadas no âmbito do primeiro Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1) que previa cerca de R\$ 2,7 bilhões de investimentos em obras de melhoria da infraestrutura portuária nacional. A administração municipal foi motivada pelos benefícios socioeconômicos do desenvolvimento do setor portuário para o município e região como um todo, segundo palavras do atual prefeito municipal e prefeito na época. Já os objetivos da CIA Docas possivelmente estavam associados a motivações não ligadas a dinamização do porto público, pois a empresa poderia perder a concessão administrativa em dezembro de 2012. De acordo com o *blog* Pena Digital (2011, *on line*), foi o projeto de construção de outro terminal portuário, de natureza privada, na área imediatamente adjacente ao porto público, que motivou a implicação da CIA Docas nessa parceria.

As relações entre a CIA Docas e os proprietários do espaço onde será instalado o futuro terminal portuário privado de Imbituba são fonte de inúmeros questionamentos por parte da população local. O caso da construção do novo porto — também conhecido por porto IEP, em referência ao nome da empresa Imbituba Empreendimento e Participações, proprietária desse espaço—, já é fonte de conflito entre alguns grupos populares locais, de um lado, e grande parte do setor público municipal e empresa IEP, de outro. A obra prevê a retirada de

165 casas e ranchos de pesca que ocupam a área da Praia do Porto (município de Imbituba), onde será instalado o novo terminal. Além disso, cerca de 160 pescadores artesanais profissionais terão suas atividades pesqueiras diretamente impactadas pelo empreendimento. De acordo com o *blog* Pena Digital (2011, *on line*), no século XIX, o espaço onde será alocado o cais privado foi cedido pelo patrimônio da União à empresa IEP. Quem teria articulado a cessão de um espaço público à iniciativa privada foi a CIA Docas. A área cedida ao IEP pertencia a zona portuária até então administrada pela CIA Docas, mas de propriedade da União, e essa (a CIA Docas) detinha interesse na privatização daquele espaço porque participa do controle acionário da IEP. À participação da CIA Docas no controle acionário da IEP não é assunto tornado público. Ainda de acordo com o *blog* Pena Digital (2011, *on line*), a empresa IEP não respondeu aos contatos da mídia e alguns segmentos populares locais para prestar esclarecimentos sobre o assunto. Se essa informação estiver correta, mesmo que a CIA Docas perca a concessão, em dezembro de 2012, para exploração do terminal público, ela manterá a atuação no segmento portuário local, através do novo terminal privado.

Em relação à parceria firmada entre prefeitura de Imbituba, governo federal e CIA Docas, a saída encontrada para o incremento da atividade portuária foi antecipar as licitações para o arrendamento de alguns terminais dentro do porto. Segundo o prefeito municipal, o acordo previa que todo investimento que entrasse de imediato com as novas empresas arrendatárias, ou seja, aquilo que elas pagariam para ter direito à exploração do espaço portuário entraria para o caixa da CIA Docas para sanar suas dívidas. Essas empresas receberiam, também, a concessão para explorar os terminais internos em um sistema independente da concessão cedida para administração geral do porto. O contrato previa a garantia de exploração dos terminais internos por 25 anos prorrogáveis por mais 25 e fixava as tarifas portuárias. Dessa forma, quando a nova concessionária passar a administração do porto, em 2013, as tarifas e as condições contratuais serão mantidas.

A primeira empresa a ganhar a licitação para exploração de um dos terminais disponíveis foi a Votorantin, que arrendou o terminal de *petcoke* (coque de petróleo) em 2007 e é responsável pela movimentação e armazenamento do coque de petróleo e outros granéis sólidos utilizados na fabricação de cimento na área portuária de Imbituba. Esse primeiro arrendamento, segundo informações do prefeito, fez com que entrassem no caixa do porto R\$ 810 milhões. Uma

quantia significativamente maior do que os R\$ 150 milhões de dívida da CIA Docas. Em 2010, a Votorantin inaugurou uma fábrica de cimento em Imbituba.

Note-se que, desde 2003, a empresa Votorantin está envolvida em inúmeros conflitos com as populações locais. Naquele ano, a Associação dos Moradores da Rua de Baixo (AMRB), um bairro de Imbituba, e a Votorantin celebraram um acordo judicial em que a empresa se comprometia a promover as obras necessárias à definitiva adequação do armazenamento e transporte do coque de petróleo, de modo a evitar a dispersão do referido produto, por ação humana ou dos ventos, sobre a cidade de Imbituba. Em 2011, a mesma associação de moradores, uma ONG ambientalista local e a Associação de Surf de Imbituba (ASI) ajuizaram uma Ação civil Pública contra a empresa e os órgãos responsáveis por sua fiscalização (Porto de Imbituba, Prefeitura do Município e FATMA), requerendo, novamente, que a empresa se responsabilizasse pela promoção das obras necessárias para impedir que a descarga e transporte do coque continuem poluindo a cidade, causando problemas ambientais e de saúde pública. Com isso, as operações da empresa no porto de Imbituba foram temporariamente paralisadas, mas em seguida liberadas.

A Votorantin recorreu judicialmente à paralisação sentenciada pelo Juízo da Comarca de Imbituba, argumentando que o coque de petróleo movimentado via porto é responsável pelo abastecimento de todas as unidades de fabricação de cimento da Votorantin no sul do estado, das unidades das empresas Itambé Cimentos e Companhia de Cimentos Ribeirão Grande, além de fornecer coque para as obras de duplicação da BR-101 em Santa Catarina. No Paraná menciona as obras do aeroporto de Maringá e pavimentação do contorno do Norte de Maringá e no Rio Grande do Sul obras da Arena do Grêmio para a Copa do Mundo e duplicação da RS-118 em Gravataí. Além disso, destaca o fato de envolver cerca de duzentos trabalhadores, vinte empresas de transporte com o carregamento diário de mais de oitenta caminhões. Segundo a empresa, apenas uma dessas transportadoras emprega quarenta funcionários, que trabalham diretamente no transporte do coque. Por fim, o representante da Votorantin afirma que os valores médios movimentados por cada navio resultam em uma receita de R\$ 100.000,00 para a prefeitura de Imbituba, R\$ 2.100.000,00 para os transportadores rodoviários, R\$ 230.000,00 para o Governo de Santa Catarina, além de outras receitas, que totalizam a quantia de R\$ 3.380.000,00 por navio (PENA DIGITAL, 2011, *on line*).

A discussão desse conflito envolvendo a empresa Votorantin, assim como aquele envolvendo a construção de um novo terminal portuário privado na Praia do Porto, é importante para elucidar os inúmeros dissensos e agravantes socioambientais já presentes em torno do projeto de modernização e expansão do setor portuário de Imbituba. Para Long (2008), as interfaces geradas a partir do contato entre atores portadores de projetos territoriais e políticos distintos materializados nos conflitos, mais do que evidenciar a diferença e heterogeneidade social das populações localizadas, são importantes para alocar os processos localizados em contextos mais amplos dos quais esses atores e seus projetos recebem influência e influenciam ao mesmo tempo. Nessa perspectiva, de um ponto de vista local, a paralisação das atividades portuárias do terminal *petcoque* operado pela Votorantin em virtude da ação potencialmente poluidora do transporte do coque sobre a cidade de Imbituba, parece ser o mais certo a fazer, pois está impactando diretamente a saúde ambiental e dos moradores do município. Contudo, se ajustarmos a lente de análise para uma escala nacional, perceberemos que a paralisação das atividades da empresa afeta diretamente o andamento de serviços essenciais de usufruto mais amplo, a exemplo das obras arroladas pela empresa na duplicação da BR 101 em Santa Catarina. Nesse sentido, a abordagem das interfaces nos ajuda a evidenciar e analisar a existência de diferentes redes de atores e projetos interligados, operando em distintas escalas de ação com impactos diferentes sobre os diversos espaços societários em que se circunscrevem.

O segundo terminal arrendado foi o terminal de operação de contêineres. Em 2008, a empresa Santos Brasil⁷¹, por meio da subsidiária Tecon Imbituba, recebeu a concessão para o uso comercial do terminal de contêineres do porto de Imbituba. Com essa empresa, a CIA Docas iniciou uma importante parceria com o propósito de

⁷¹ De acordo com o gerente executivo do Tecon Imbituba, a Santos Brasil é uma empresa de capital aberto que atua no ramo de operação de contêineres. Possui três terminais de contêineres no Brasil: a Tecon de Santos localizada em Santos (SP), Tecon Imbituba em Imbituba (SC) e a Tecon Vila do Conde em Barcarena (PA). Além disso, possui um terminal de exportação de veículos no Porto de Santos e unidades de logística portuária integrada em Santos (SP), Guarujá (SP), São Bernardo do Campo (SP), Jaguaré (SP) e Imbituba (SC).

modernizar e adequar as instalações portuárias para o recebimento de grandes navios e movimentação de cargas *containerizadas*. De acordo com informações extraídas do site da empresa e informadas pelo gerente executivo do Tecon Imbituba, em 2008, o terminal incorporado pela Santos Brasil recebeu R\$ 400 milhões de reais do PAC 1 para obras de expansão, renovação de material e aquisição de equipamentos. O entrevistado nos explicou que o porto de Imbituba está sendo devidamente equipado para movimentação dos maiores navios de transporte de contêineres do mundo denominados de navios *Ultra Large Containership* (ULC). Esses navios possuem capacidade para transportar entre 11.000 e 15.000 TEUs (*Twenty-foot Equivalent Unit*), ou seja, unidades equivalentes a vinte pés de comprimento (aproximadamente seis metros), utilizadas para quantificar o número de contêineres capazes de serem transportados. Para efeitos de comparação, os maiores navios porta-contêineres existentes até então, do tipo *Post Panamax*, eram capazes de transportar entre 4.000 a 5.000 TEUs. O comprimento dos navios ULC é de 397m com um calado (distância vertical entre a superfície da água e a parte mais baixa do navio) de 16m.

A primeira fase de execução das obras de adequação estrutural do porto às necessidades operacionais da Santos Brasil consistia na ampliação dos berços de atracação dos navios que transportam contêineres e a dragagem do canal de acesso aos cais. De acordo com o representante da Santos Brasil em Imbituba, era necessário ampliar os berços de atracação para as dimensões de 660 m de distância (mar à dentro) e 50 m de largura, além de aprofundar o canal de acesso ao cais de 11 para 15 m de profundidade, visando a recepção dos navios ULC e a instalação de dois *portêineres* (grandes equipamentos para movimentação de contêineres entre o navio e o cais). Foi nessa fase de execução das obras que o conflito com a APA BF foi deflagrado, mas antes de passarmos à sua análise propriamente dita torna-se necessário discutir como o porto influencia a população de baleias, a fim de compreender a argumentação da equipe da APA BF quando tomou a decisão de embargar a obra.

3.2.2 *BALEIAS À VISTA!!*

Em “Jamais fomos modernos”, Latour (2008a) apresenta uma série de associações pouco ortodoxas entre elementos humanos e não humanos para realizar a sociologia do mundo vivido. Para esse autor e colaboradores, não é mais possível falar em sociedade à luz de interpretações e referências centradas exclusivamente na espécie humana. Os tempos recentes requerem um refinamento interpretativo que nos permita olhar para os agrupamentos humanos a partir de referências que viabilizem a incorporação de elementos não humanos no rol de atores que compõem o social. A noção de híbrido permite ponderar sobre que tipo de elementos não humanos estão incidindo sobre as situações analisadas e determinar qual o seu papel e influência sobre a sociedade.

Por exemplo, quando conectamos o mundo natural das baleias ao contexto social do porto de Imbituba com o propósito de entender as disputas de poder presentes no conflito entre ICMBio e Porto Imbituba, pretendemos trazer para cena os valores e projetos políticos vigentes e em disputa na sociedade do século XXI, a saber: o crescimento econômico e a conservação ambiental. O conflito deflagrado no porto de Imbituba em função da presença das baleias é a materialização local dos valores e projetos vigentes em escala global. A noção de híbrido viabiliza a teorização de aspectos não capturados pelas formas convencionais de análise social como, por exemplo, a relação dialética entre natureza e cultura e os dilemas das populações que vivem em íntimo contato com os recursos naturais e, ao mesmo tempo, desejam crescer economicamente e se conectar ao “mundo desenvolvido”. Uma análise das populações do município de Imbituba sob essa perspectiva mostra que, em algumas situações, as baleias podem ser bem vindas e fazerem mesmo parte do cotidiano dos habitantes durante a temporada reprodutiva, mas em outras, podem tornar-se um problema e motivo de incômodo.

Por exemplo, no caso do conflito do Porto de Imbituba, ninguém no município seria capaz de admitir publicamente que gostaria que as baleias não estivessem presentes em Imbituba porque elas têm atrapalhado as atividades portuárias e, conseqüentemente, o desenvolvimento do município e do seu entorno, mas nossas entrevistas e convivência pessoal na região perceberam que essa é uma avaliação muito comum. Por outro lado, os mesmos atores que mantém essa

opinião, acreditam que as baleias são um importante símbolo municipal e sentem-se honrados com sua presença. No conflito do porto, isso ficou ainda mais evidente quando os próprios atores inicialmente prejudicados com a presença dos mamíferos, admitiram que foi devido às baleias que novas práticas e tecnologias de construção marítimas foram desenvolvidas, elevando o conceito da empresa Santos Brasil e do porto de Imbituba na categoria de responsabilidade socioambiental.

De acordo com a coordenadora do Projeto Baleia Franca, o Porto de Imbituba está localizado no “coração” da mais importante área de concentração reprodutiva de baleias francas do Brasil. O gerente executivo do Tecon Imbituba definiu adequadamente o porto como uma “ilha cercada pelo mar da APA da Baleia Franca por todos os lados”. Com efeito, conforme mencionado no capítulo introdutório, o Porto de Imbituba foi estrategicamente excluído dos limites da UC para evitar maiores conflitos entre a atividade portuária e a conservação ambiental. Dessa forma, seus limites geográficos estão contornados por áreas pertencentes à unidade de conservação. Entretanto, como as fronteiras aquáticas são fluídas, não é possível determinar com exatidão onde acaba a zona de influência portuária e onde começa a zona de conservação ambiental. Nessa área indivíduos adultos e pares de mãe com filhote de baleias francas podem ser avistados próximos à zona de arrebentação das ondas e costões dividindo espaço vital para sua reprodução com uma série de atividades humanas de potenciais e variáveis impactos, dentre elas destacam-se o constante trânsito de embarcações e, mais recentemente, as obras de ampliação e renovação dos terminais portuários (GROCH, *et al.* 2010).

Em 2009, o projeto baleia franca realizou entre os meses de outubro e novembro o monitoramento da zona portuária de Imbituba e adjacências a fim de acompanhar a frequência de baleias e determinar o grau de importância da área para espécie. Nesses dois meses foram avistados 110 indivíduos, sendo 53 pares de fêmeas e filhotes e quatro adultos não acompanhados de filhotes. Os dados levantados confirmam a importância da área de inserção do porto para a espécie, haja vista a quantidade de indivíduos avistados em apenas dois meses (GROCH, *et al.* 2010).

Segundo a coordenadora do PBF, os ruídos sonoros subaquáticos emitidos pelas embarcações e equipamentos de operação das obras podem lesar as cordas vocais das baleias em função da elevação da frequência de emissão sonora utilizada para se comunicar. Ela explica que em algumas áreas portuárias dos EUA, onde há presença de baleias,

já existem estudos comprovando que os animais se comunicam com uma frequência sonora mais alta do que estão habituados, pois na frequência normal eles não se ouvem. “As baleias estão tendo que gritar para conseguir conversar”, explica ela.

Ainda de acordo com a informante é provável que esses animais, com o tempo, se adaptem à nova situação. Ela acredita nessa possibilidade tendo por base estudos que comprovam a alta capacidade de mudança de hábitos das baleias e nesses casos uma alternativa possível seria a alteração das áreas de reprodução para outro local onde o estresse seja menor.

Coordenadora Projeto Baleia Franca: Existem estudos que indicam que elas mudam de áreas devido ao estresse, mas isso não altera o número populacional da espécie, mas por exemplo, em áreas de alimentação a situação é mais crítica porque aí elas vão ter que viajar maiores distâncias por isso e se desgastar mais. Porque aí chega o bicho aqui mal alimentado e aqui tem a pressão de estresse, com as fontes de som no ambiente subaquático, com barcos de turismo, navios de pesca, acumula o estresse. Quanto isso vai alterar na espécie? Não conseguimos saber, os estudos sobre os sons são muito recentes ainda, começaram há dez anos...

Importante ressaltar que o município de Imbituba é considerado a capital nacional das baleias francas e recebe anualmente significativo contingente de turistas atraídos por estes grandes mamíferos. Uma brusca alteração nos hábitos das baleias francas em função do estresse sonoro, com conseqüente deslocamento para outras áreas significaria não só uma subtração ao patrimônio ambiental municipal, mas também a redução do aporte de divisas geradas pelas atividades turísticas associadas às baleias.

3.2.3 ATORES E INTERFACES DA DISPUTA ENTRE APA BF E PORTO DE IMBITUBA

A relação entre moradores de Imbituba e baleias francas, ora simpatizando ora desdenhando da presença dos mamíferos na região, pode ser evidenciada nos acontecimentos que deram origem ao conflito. De acordo com o gerente executivo do Tecon Imbituba, a empresa já estava trabalhando há dois meses nas obras de ampliação dos berços de atracação de navios quando houve o embargo das atividades em agosto de 2009. A chefe da APA BF conta que recebeu denúncias dos

moradores de Imbituba, já bastante sensibilizados com a presença das baleias e cientes dos possíveis impactos das atividades portuárias sobre o ambiente:

Chefe da APA BF: As pessoas começaram a ver as baleias, os bate-estacas (*referindo-se as máquinas que operavam na obra subaquática*). Denunciavam porque as pessoas não pagam impostos para denunciar (...) porque tudo que acontece no porto gera comoção, tem um lado que são os desenvolvimentistas que querem, que isso pode trazer empresas para enriquecer a economia, tem outros que são contra, pelo histórico do porto. Porque cada vez que o porto aumenta alguma coisa acontece com aquela, aquela comunidade e ela é empurrada mais para fora. (...) a comunidade da Nova Divinéia, ela é oriunda. Aquela que é quase uma favelinha ali, são os primeiros que foram desalojados do porto (...) na década de 40 por aí, não sei bem essa coisa cronológica do porto, acho que década de 30 se eu não me engano. (Comentários da autora)

A partir das denúncias, a equipe foi averiguar a situação e encontrou a atividade de algumas máquinas de “bate estaca” produzindo intenso ruído subaquático. A gestora da APA conta que as obras estavam sendo feitas em plena temporada de baleias e que, portanto, era de sua responsabilidade tomar providências para evitar maiores danos sobre os animais. A partir desse momento estabeleceu-se um diálogo com os responsáveis pela obra. Note-se que a equipe da APA BF não mantinha bom relacionamento com a administração municipal e inicialmente as comunicações eram mantidas entre a equipe da APA BF e o gerente executivo do Tecon Imbituba, responsável pela administração da obra e ator central do conflito como veremos mais adiante.

Tanto a Chefe da APA quanto o gerente executivo do Tecon recordam que já estavam negociando um acordo amigável para realização de um monitoramento da movimentação de baleias no local. Ou seja, já havia intenção e boa vontade de ambos os lados para resolver a situação sem maiores problemas. Nesse meio tempo, a Chefe da APA BF foi pressionada pelo ministério público federal no sentido de embargar a obra sob pena dela ser responsabilizada pessoalmente caso algo acontecesse com uma baleia. O seguinte relato denota a posição intermediária da chefia da UC frente às negociações encaminhadas localmente e às atribuições recebidas das esferas administrativas superiores, demonstrando como nem sempre acordos localizados entre as partes implicadas representam a solução de problemas que influenciam outras escalas e espaços de atuação de atores extra-locais.

Chefe da APA BF: Aí o procurador mandou embargar, quando eu vi a situação, quando eu comecei a conversar com os caras aí eu vou e embargo. Então teve um primeiro momento de estranhamento, o G.⁷² ajudou muito na época. (...) aí ele veio aqui: — G., eu não sei o que é que eu faço, simplesmente, agora eu tô aqui, sabe, **eu tava conversando com os caras, pré-dispostos a fazer alguma coisa, tem uma ordem, a ordem que eu tenho, tem de embargar, entendeu? É ordem, de cima para baixo.** E aí deu que o J. que é diretor da CIA Docas. Gente, o que eu recebi de ligação de deputado federal, sabe Andreza, para liberar... de todas as bancadas (...) aí eu fui para Brasília e voltei de lá com a seguinte solução (...) que foi que eu defendi? Vamos levantar (*ou seja, liberar*) o embargo da recuperação dos moles. Porque nós embargamos o porto como um todo. Levanta o embargo da recuperação dos moles (...) e da dragagem por segurança da navegação. (...) o mole podia voltar a ser recuperado, dragagem podia continuar acontecendo porque era segurança de navegação, mas a obra do cais ficava parada, aí foi... **começou o outro lado da pressão, que aí eram quatrocentas pessoas que iam ficar desempregadas e blábláblá e um cara que ia ser demitido porque o contrato tinha vencido e era tipo mergulhador e fazia essas coisas e aí virava um dorogodó só.** (grifos e comentários da autora)

Long (2007) ressalta que as posições intermediárias ocupadas pelos atores estatais em situações conflituosas, ao mesmo tempo em que criam um dilema pessoal, uma vez que dificultam a tomada de decisões sobre os contextos localizados, também geram uma vantagem potencial que se bem manejada por esses atores pode ser revertida em benefícios, tanto para as populações localizadas mediante a adoção de projetos que compatibilizem os interesses locais e as exigências estatais, quanto para os agentes administrativos que elevam a credibilidade de seu trabalho frente às estruturas governamentais extra locais e às populações alvo das políticas públicas. No caso do conflito com o porto, a chefe da APA BF foi hábil no manejo da situação em ambos os espaços de atuação. Ela conseguiu reverter um quadro inicial que poderia ter sido encarado pelos responsáveis das obras do porto como oportunismo, pois estava em processo de negociação com eles quando embargou a obra, e se valeu de sua posição de intermediária como justificativa para a medida. Embora a

⁷² Referência ao conselheiro titular do CONAPA BF que na época representava a Associação Comercial e Industrial de Imituba.

responsabilidade pelo embargo tenha sido dela, o argumento foi de que a ordem veio de cima, como de fato veio. Mas foi sua habilidade para negociar com as escalas federais de administração estatal e mobilizar outros atores locais intermediários, nesse caso o representante da Associação Comercial e Industrial de Imbituba no Conselho, que evitou um rompimento radical entre as partes mesmo mantendo o embargo sobre as obras. Conforme salienta a gestora, a APA perderia uma oportunidade de estabelecer parcerias e crescer com elas e ainda fazer com que o porto, um “vizinho” permanente, se desenvolvesse de uma forma menos agressiva para o ambiente e, sobretudo, para as baleias:

Chefe da APA BF: (...) mas enfim muito significativamente essa história do porto que devia ter virado uma coisa sem solução (...) é uma briga, uma briga com forças desiguais, adivinha quem ia sair perdendo nesse historia? Nós (...) acho que tu tem que pensar, não é só Imbituba, Garopaba, o desenvolvimento do porto vai influenciar toda a região Sul. Porque, Itajaí sempre envolvido em problemas, Rio Grande lá outro ponto, Laguna é pesqueiro (*referindo-se as cidades portuárias do sul do Brasil*), Porto da Vila é Imbituba. E ai o que a gente vai fazer se meter numa luta insana de Davi e Golias? A não se que eu seja capaz de acertar com uma única pedrada o que é impossível de uma vez só (risos) no meio da testa, quando é que tu vai acabar com o porto? Não é por ai que a APA vai se consolidar. (comentários da autora)

(...) o coordenador do Tecon, ele tem uma frase importante que eu completo com a minha: o quê é que a gente aprendeu nessa história do porto? Ele aprendeu o quê significa afetar, afetar o meio ambiente, afetar a baleia a biodiversidade. E eu descobri o que é cronograma de obra. Um cronograma de obra que preveja possíveis paralisações é uma coisa. (...) porque está previsto, tem como administrar custos, administrar prazos. Outra coisa é ser surpreendido...

Após voltar de Brasília e manter o embargo das obras de ampliação dos berços de atracação do porto, já sofrendo intensa pressão de políticos, empresários e demais atores ligados ao campo econômico e político interessados na liberação das atividades, as negociações foram retomadas com os atores locais. Entretanto, antes de prosseguir para entender como se deram as negociações que culminaram com uma bem sucedida parceria entre APA BF, Porto de Imbituba, Prefeitura de Imbituba, empresa Santos Brasil e Projeto Baleia Franca, faz-se necessário discutir os reais motivos que estiveram por trás do embargo.

A análise das entrevistas com os diversos atores implicados neste conflito deixou claro que a medida não foi motivada exclusivamente por uma ordem “de cima”. Outros fatores relativos a disputas de poder entre os órgãos ambientais de competência estadual (FATMA) e federal (ICMBio) originados em situações particulares que não o conflito em questão, tiveram influência direta sobre a decisão, conforme denota o seguinte trecho da entrevista:

Chefe da APA BF: começou com o processo de licenciamento que a APA não foi ouvida. E nós não damos, o nosso primeiro movimento foi para FATMA.

Pergunta da pesquisadora: simplesmente ficaram sabendo que a obra tinha sido licenciada?

Chefe da APA BF: sim, sim e nós pedimos para já ter visto o licenciamento e a FATMA mandou dizer que não só não mostrava, mas como achava que a gente não tinha nada a ver com isso.

As tensões entre a equipe da APA BF e FATMA dentro da área da UC já são conhecidas desde longa data. Um problema constante diz respeito à sobreposição de competências administrativas entre esses órgãos públicos e a baixa legitimidade da FATMA frente às populações locais. De acordo com a chefe da APA BF, sua equipe tem sido constantemente demandada pelos moradores da região para resolver problemas ambientais fora do perímetro da UC. Parte do problema é ocasionada pela falta de informação da população sobre o que é de competência dos órgãos ambientais federais e o que é atribuição do órgão estadual. Mas parcela significativa das denúncias tem sido feita por moradores que não acreditam na idoneidade da instituição FATMA⁷³. Soma-se a isso o fato da FATMA emitir, dentro da APA,

⁷³ Para uma noção da amplitude dos escândalos relacionados à corrupção que a entidade já esteve envolvida vide notícias sobre a operação Moeda Verde, executada pela polícia federal em maio de 2007, que investigou, dentre outras coisas, a emissão de licenças ambientais por funcionários da FATMA no município de Florianópolis para liberação de grandes empreendimentos imobiliários e envolveu um amplo esquema de fraudes, tráfico de influência, falsificação de documentos e formação de quadrilhas (TERRA NOTÍCIAS, 2007). O ex-governador do estado de Santa Catarina, Leonel Pavan, também esteve envolvido em denúncias de irregularidades associadas à FATMA do município de Itajaí. (DIARINHO, 2011).

licenças ambientais ilegais. Primeiro porque os órgãos estaduais não legislam em áreas de competência federal e segundo porque muitas das atividades licenciadas não poderiam receber liberação. O seguinte relato expressa o desconforto da chefe da APA BF com a conduta da FATMA na região:

Chefe APA BF: acho que algumas coisas, as poucas que a gente consegue interferir e colocar uma tentativa de regramento, elas são porque existe uma atribuição para isso tem uma instituição, tem um desenho, tem um território se não fosse isso aí, a SC 100, sairia de qualquer jeito (...), as mineradoras estariam licenciadas pela FATMA, os loteamentos estariam todos ocupando todo o litoral, não tenho dúvida disso. (...) tem coisas que a FATMA interferiu no loteamento do Candorim na entrada do Cabo de Santa Marta, que a FATMA multou e embargou, mas a partir de uma ação nossa, e outras coisas pequenas ou maiores, que fora da APA também, acabaram acontecendo porque se a gente não tem uma ação direta, a gente de certa forma obrigou a FATMA a agir, entendeu? O último caso foi o aterro que o Morongo⁷⁴ tá fazendo na frente da fábrica do lado do heliporto para fazer um centro de eventos e botou uma placa mentirosa lá, dizendo que tava licenciado pela FATMA. A FATMA deu uma certidão dizendo que não era... que um centro de eventos não era licenciável. (...) Então, há, se o negócio tem três quilômetros, não precisa licenciar. Há, se é um monumento religioso em cima de um morro com fragilidade geológica não precisa licenciar ambientalmente porque é monumento, onde é que o monumento vai sair, é outra história que a FATMA não quer saber (...) a mesma coisa um centro de eventos num banhado, um banhado que já tá pagando o preço com aquele acordo espúrio feito com a justiça para permitir o loteamento, o tal do condomínio internacional, que é nada mais nada menos do que vários servidores da justiça que viraram empreendedores imobiliários. Para onde é que tu corre? É que nem a música do Chico Buarque, “chama o ladrão, chama o ladrão (*risos*), acorda amor, (*risos*) eu tive um pesadelo agora...” Eu mando para justiça, a justiça é o empreendedor. Não a justiça né? Mas quem trabalha na justiça, quem faz a justiça, a coisa fica feia, né? E aí, podemos embargar fora da APA? Então é um questionamento jurídico...

A disputa de poder entre APA BF e FATMA também ficou evidente para outros atores implicados no conflito do porto. Tanto a

⁷⁴ Marco Aurélio Raymundo, mais conhecido por “Morongo”, é proprietário da maior empresa de fabricação de roupas de *neoprene* para *surf* e outros esportes aquáticos da América Latina, a MORMAII. A empresa está sediada no município de Garopaba, região central da APA BF.

administração municipal quando a empresa Tecon Imbituba consideram-se, nesse caso particular, vítimas das disputas de poder entre esses órgãos ambientais. O gerente executivo do Tecon Imbituba afirma que estava de posse de todas as licenças ambientais requisitadas para o início das obras. Ele recorda que, embora tenha achado estranho as obras do porto de Imbituba serem licenciadas pelo órgão ambiental estadual, já que a administração dos terminais portuários é de competência da federação e, portanto, cabe ao IBAMA licenciá-los, foram estes os procedimentos requisitados na época. Ele afirma que não tinha como saber que o IBAMA, em 2007, durante sua subdivisão com o ICMBio, cedeu o direito de licenciamento do porto de Imbituba à FATMA, visando agilizar os processos de licitação pelos quais estavam passando os terminais portuários internos desse porto. Nesse ano, as gerências estaduais e locais do IBAMA estavam passando por um processo de remodelamento e as funções atribuídas à instituição estavam sendo distribuídas entre esse órgão e o recém criado ICMBio. Essas foram as respostas do Prefeito de Imbituba e do empresário do Tecon Imbituba quando questionados sobre os motivos do embargo:

Prefeito Imbituba: O embargo se deu porque ainda se tem uma dúvida muito cruel no contexto de Santa Catarina que é os limites de competência, é uma briga que eu não sei ainda quando vai cessar. FATMA, IBAMA, o quê é que é um, o quê é que é outro, sabe? Essa questão aí é que foi a confusão. Na verdade não houve ma fé de ninguém. Quando a APA da Baleia Franca chegou lá, o IBAMA embargou e deu uma multa, ao invés de se ir para televisão e dizer, olha não vai ter obra não vai ter nada, porque a culpa é do IBAMA, porquê isso ou aquilo, primeiro se sentou na mesa e se buscou o debate...

Gerente Executivo Tecon Imbituba: quando tu entras em choque com o órgão estadual e com o órgão federal é complicado. Então o órgão estadual diz o seguinte, pode construir não precisa dar bola para APA. Quando eu cheguei aqui que a gente ia começar a obra e o quê acontecia, a APA dizia o seguinte: “gente vocês vão começar a obra e não vão nos consultar”? Aí nós fomos na FATMA e escutamos isso: “ah não dá bola para esses bobos”. E ficou assim. Aí os bobos, no uso do poder, se transformaram em vilões no primeiro momento, mas induzidos por essa postura. Aí fomos lá nos aproximamos. (...) Eu comecei a obra com licença ambiental, ai como é que eu vou saber que a licença não foi do ICMBio não sei o quê. E aí como se têm uma disputa de poder né, aí fica mais complicado. Hoje graças a Deus nós conseguimos com que eles tivessem uma postura de liberação, de ajudar, etc.

As relações entre sociedade civil e a burocracia estatal sob a perspectiva das interfaces foram evidenciadas por Nuijten (1998) para o estudo das correlações entre as formas de organização camponesa e a cultura do estado nos *ejidos* mexicanos⁷⁵. Ela associa a cultura e as formas de organização do Estado burocrático mexicano à formação do perfil social e político das populações *ejidatárias* no México. Para ela, o rótulo de preguiçosos e desinteressados imputados a esses agricultores pela população e funcionários do governo, é uma reação ao descaso, falta de comprometimento e relações corruptas da máquina burocrática mexicana para com essas populações. No caso do conflito do Porto, duas observações podem ser extraídas a partir da transposição das considerações de Nuijten para o contexto das relações entre Estado e sociedade civil na APA BF. Primeiro, caso os representantes do segmento portuário obtivessem orientação adequada e precisa sobre os procedimentos legais a serem adotados no licenciamento da obra, o embargo poderia ser evitado causando um prejuízo da ordem de oito milhões de reais, nas palavras do gerente executivo da empresa Tecon Imituba. Ou seja, o conflito foi consequência de disputas de poder entre esferas estatais e da falta de transparência e organização institucional dos órgãos ambientais e não de embates entre projetos desenvolvimentistas e conservacionistas. Segundo, a opção por uma forma de solução do conflito através da negociação entre as partes em alternativa às habituais artimanhas políticas e denúncias na imprensa, bastantes comuns no Brasil nesse tipo de situação, também foi moldada em função da postura dialógica da representação local do ICMBio. Na medida em que a chefe da APA BF demonstrou ser acessível e aberta à negociação, trazendo retornos rápidos e eficientes para a mediação do conflito, as interações entre os representantes do segmento portuário e aqueles atores presentes em outros espaços de articulação política, que eventualmente poderiam facilitar a liberação do embargo por outros caminhos, a exemplo do favorecimento político, foram dispensadas.

⁷⁵ Os *ejidos* mexicanos são propriedades rurais de uso comum que detêm expressiva importância no meio rural do país. O sistema consiste na apropriação, pelo Estado, de terras privadas e na sua disponibilização para uso público. De acordo com Nuijten (2001), a prática foi bastante acessada durante a reforma agrária mexicana e abolida com a reforma da legislação agrária da constituição nacional em 1992. A organização *ejidal* era prática comum durante o império Asteca.

Entretanto, embora estejamos fazendo uma associação direta entre a burocracia estatal e disputas de poder dos órgãos governamentais com a causa desse conflito, não podemos responsabilizar individualmente os funcionários de ambas as instituições. O relato já transcrito da chefe da APA, demonstrando que não sabia se poderia embargar as obras de construção de um centro de eventos sobre um banhado do município de Garopaba, obras essas que deveriam ter sido licenciadas pela FATMA, deixa claro que os próprios funcionários governamentais são vítimas da burocracia e da desorganização do Estado. A chefe da APA BF também sublinha as consequências do conflito para a gestão da UC. Ela explica que dedicou dois meses de trabalho exclusivos à resolução do problema em um momento em que deveria estar com as atenções voltadas para outras atividades. O conflito foi deflagrado em plena época de temporada de baleias, período em que aumenta a demanda de atividades em função dos enalhes de animais nas praias e por ocasião das tensões em torno da pesca da tainha.

O embargo durou quarenta dias, o tempo necessário para se chegar a um acordo satisfatório para todas as partes envolvidas. O Projeto Baleia Franca e o Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Mamíferos Aquáticos (CMA), do ICMBio, foram chamados a participar das negociações com o propósito de prover suporte técnico e científico para os estudos dos impactos das obras e do trânsito de embarcações sobre as baleias. A chefe da APA relata que além do suporte local do projeto baleia franca e da representação estadual do CMA, contou com o pronto auxílio e retornos institucionais dos funcionários do MMA, IBAMA e ICMBio de Brasília.

Outro ponto a ser mencionado refere-se ao papel central desempenhado pelo gerente executivo do Tecon Imbituba na mediação do conflito. A chefe da APA BF explica que a participação desse ator foi decisiva para o bom andamento das negociações. Para ela, “ele viu a possibilidade de se construir um acordo do outro lado, que todo mundo queria judicializar e que já estavam envolvendo de deputado federal a senador em Brasília”. O primeiro problema superado pela atuação direta desse ator foi o estabelecimento de uma interação amigável entre a chefe da APA BF e o prefeito de Imbituba. Na época, as relações entre ambos estavam extremamente complicadas em consequência do conflito da RESEX de Ibraquera:

Chefe APA BF: E por causa disso mudou a nossa relação com a prefeitura. Três anos atrás o prefeito estava no rádio ainda esbravejando contra os órgãos ambientais, dizendo coisas do tipo que como não tinha mais espaço para o pessoal de esquerda atuar na sociedade, eles todos foram para órgãos ambientais. Bom, com a história do Porto ele nos chamou para conversar, (...) bom ele queria judicializar a história do embargo do Porto. Queria vir para cima da APA com tudo, me processar pessoalmente, essas coisas todas. Quem seguiu foi o B. (*gerente do Tecon Imbituba*) (...) ele mudou completamente o discurso dele. E aí, eu disse , olha é melhor você voltar e conversar com o pessoal, as pessoas são razoáveis, as pessoas reconhecem o espaço de atuação de cada um, mas também querem ser reconhecidas. É uma unidade de conservação tem uma atribuição para dar conta, querem uma convivência pacífica, mas não querem abrir mão daquilo que é a atribuição e competência deles fazer também, e aí ele nos chamou (...) E tivemos uma conversa muito interessante, achei que ele ia fazer uma série de reprimendas e queixas, e não. Disse que tinha todas as convergências com a APA, que as divergências estavam no singular e era RESEX. Então não conversamos sobre RESEX, conversamos sobre tudo, menos sobre RESEX.

O mesmo sentimento conciliatório é partilhado pelo prefeito:

Prefeito Imbituba: Então, a RESEX acabou ficando pra trás, não tá mais se discutindo isso, deu uma parada e a relação do município hoje com a APA, com o IBAMA lá em Imbituba é muito boa. Eu dei uma ordem a todos os meus secretários, mesmo que não seja em área de APA, mesmo que se ache que não precisa, por excesso de zelo, consulte. Eu costumo falar rotineiramente com a coordenadora da APA, dona D., olha tem um pessoal aqui me procurando para cercar a praia lá, em tal lugar, porque tem carro e tal, então como é que a Sra. acha. Eu hoje tomo esses cuidados, então a nossa relação é muito boa.

Além de mediar a aproximação entre prefeitura de Imbituba e APA BF, o gerente executivo do Tecon Imbituba também participou da interação entre a CIA Docas de Imbituba e a APA. Um segundo aspecto positivo da atuação desse ator no conflito foi, de acordo com a chefe da APA BF, seu temperamento amigável e disposição para o diálogo e a negociação. Foi a partir dos contatos iniciais estabelecidos com ele e da sua disposição para construir alternativas possíveis que levassem à compatibilização das obras portuárias com o bem estar das baleias que a chefe da APA se sentiu segura para dar continuidade ao processo conciliatório. De acordo com ela, se uma pessoa com temperamento e

formas de ação diferentes estivesse na posição desse empresário provavelmente outros caminhos seriam trilhados pela subsidiária da Santos Brasil para conseguir a suspensão do embargo. Ela ressalta que durante os quarenta dias de paralisação das obras, tanto o gerente executivo do Tecon Imbituba quanto a pessoa responsável pela administração do Porto assumiram um compromisso de não demitir nenhum funcionário e o compromisso foi cumprido.

Depois de muitas articulações políticas para aproximar as diversas partes contraditórias implicadas, a rede direta de atores envolvidos na mediação do conflito ficou organizada em dois espaços, ou escalas, de atuação compostos pelas seguintes instituições: na esfera federal, o MMA, IBAMA, ICMBio, CMA e na esfera local, a APA BF, Prefeitura Municipal Imbituba, CIA Docas, Tecon Imbituba, Projeto Baleia Franca e representação estadual do CMA/ICMBio. A opção por apresentar os atores organizados em distintos níveis de atuação é proposital e objetiva evidenciar as interações estabelecidas entre esses dois espaços (local e federal) complexos e frequentemente competitivos e permitir a sua interpretação à luz das relações estabelecidas pelos atores do conflito e não mediante análises centradas na disputa entre desenvolvimento e conservação. Torna-se importante sublinhar a ausência da FATMA na mesa de negociações. A instituição foi mencionada como justificativa para a origem do problema por todos os informantes entrevistados, mas em nenhum momento houve menção da sua presença durante as negociações que sucederam o embargo.

Finalmente, após um curto (cerca de três meses), mas intenso processo de articulações e mediações políticas entre os atores locais e entre esses e os órgãos governamentais em Brasília, processo esse mediado pela equipe da APA BF, dois procedimentos ficaram acordados, visando garantir a continuidade dessa e das demais obras da empresa Santos Brasil no Porto de Imbituba, levando-se em consideração a preservação das baleias. O primeiro foi a implantação de um plano de monitoramento das baleias francas na área do porto⁷⁶

⁷⁶ Para detalhes da metodologia utilizada durante o monitoramento da presença de baleias francas na área do Porto de Imbituba, assim como do esquema de interação entre a empresa Santos Brasil e o Projeto baleia franca para a paralisação das obras quando da presença de baleias no local, consultar Groch et al. (2011).

executado pela equipe do Projeto Baleia Franca e financiado com recursos da empresa Santos Brasil. De acordo com a coordenadora do PBF, as negociações com a Santos Brasil e a CIA docas foram surpreendentes. Segundo ela, as empresas aceitaram a maior parte das restrições e exigências técnicas para operação dos equipamentos e paralisação das obras, quando da presença de baleias e ainda conseguiram cumprir, mesmo com a paralisação, 70% do cronograma inicial de obras sem demissões:

Coordenadora Projeto Baleia Franca: (...) nos procuraram para avaliarmos esse ruído do “bate estaca” e a propagação disso, o quanto isso poderia influenciar nas baleias francas. Nos mostraram tudo isso e pediram para avaliar e medir a possibilidade de continuar a obra se eles ficassem dentro do limite de segurança, e aí nós avaliamos e verificamos se estava dentro do limite de ICMA, que é o órgão especializado do ICMBio, para cuidar do som, pra ver se era viável, o quê era aquele impacto. Eles já vieram com a proposta de usar a cortina de bolha e vimos que se eles cumprissem o que tínhamos planejado de segurança seria viável continuar a obra, e retomar ela. E nisso foi um mês de conversa e **nisso tinha uma restrição muito grande entre a APA e eles porque tinha sido a APA que tinha embargado e aplicado a multa e foi tenso uma aproximação. Conversávamos com cada órgão e foi um mês bem intensivo de conversas e reuniões;** (...) fiquei extremamente surpresa com o programa que fizemos, o limite que propomos. Eles tinham proposto 500 metros ao redor das estacas para que eles pudessem cravar e eu propus 2km, se tivesse qualquer baleia dentro dessa área eles não poderiam cravar. Eles aceitaram (...) e mesmo assim conseguiram executar 70% da obra. Se houvesse essa conversa antes não teriam nem que parar. Tínhamos bandeiras de observação, níveis de sobreaviso. (grifo da autora)

O programa de monitoramento das baleias francas foi incorporado no cronograma das obras em 2009. Ele começou com uma surpresa para a empresa Santos Brasil, uma situação que não estava prevista e precisou ser adequada. Um conflito que poderia ser evitado caso houvesse diálogo entre os órgãos ambientais, estadual e federal, e uma melhor orientação da parte dos empresários executores da obra acerca dos procedimentos a serem seguidos para o licenciamento ambiental. Em 2010, o monitoramento já fazia parte do cronograma e as paralisações das atividades, quando da presença de baleias dentro das áreas de segurança do porto, foram incorporadas ao cronograma de

despesas. Nas palavras da chefe da APA BF “se tiver baleias dentro do Porto, para. Mas está previsto, tem como administrar custos, prazos”.

O segundo procedimento acordado foi a responsabilização, pela empresa Santos Brasil, de desenvolver estudos e operacionalizar a instalação de técnicas de perfuração do solo marinho menos impactantes do ponto de vista ambiental. Conforme menção anterior, o gerente executivo da Tecon Imbituba cita, a título de exemplo, o desenvolvimento de um mecanismo de minimização de impactos sonoros das máquinas de bate estacas, que possibilitou não só a minimização da propagação do som subaquático, mas também um incremento na eficiência do equipamento com consequente diminuição dos custos de operação:

Gerente Executivo Tecon Imbituba: (...) como a gente não podia bater, nós desenvolvemos uns tubos com ar comprimido e injetamos, tu ias jogando ar comprimido na areia ele ia abrindo o caminho e a estaca por peso próprio, ela é um elemento que pesa trinta toneladas, ela ia entrando, entrando, entrando, a ponto de ficar só um pouquinho para eu bater, entendeste? Eu ganhei energia com isso, eu ganhei tempo com isso, eu só não ganhei mais tempo por causa que eu tinha que ficar esperando a baleia sair. (...) agora já acabou as obra de Imbituba, mas nós continuamos usando essa técnica em outros lugares sem tanto impacto.

Essa nova tecnologia mais “sustentável”, do ponto de vista ambiental e econômico, está sendo replicada pela empresa em outras unidades portuárias do país e vêm sendo publicada em seminários e congressos internacionais direcionados para o segmento portuário como uma inovação no setor. Somado a isso, a empresa Santos Brasil estendeu a parceria com o Projeto Baleia Franca para além do monitoramento das atividades portuárias e, hoje, constitui-se um dos principais financiadores de suas ações. O gerente executivo do Tecon Imbituba explica que com essas iniciativas a empresa vem agregando valor à sua imagem como uma empresa socioambientalmente responsável, servindo de exemplo para outras empresas do segmento portuário em outros pontos do país:

Gerente Executivo Tecon Imbituba: a nossa empresa quer atrelar sua marca à responsabilidade e um dos objetivos que a gente busca hoje é apoiar o Projeto Baleia Franca porque a gente acha que isso não interfere na nossa atividade é uma atividade do Projeto bem vista por todos e **qualquer estudo que tu faça**

hoje de marca ele são duas coisas que chamam muita a atenção é a responsabilidade social e ambiental se tu tiver um deles se tu falhar a tua marca vai pro espaço. Então eu diria assim, essa relação hoje nos fez entender como é que funciona. Tivemos uma influência forte por causa da obra, (...) mas a gente trabalha junto com o Projeto para desenvolver a nossa marca junto, que isso para nós é uma vantagem. **Se nós tivesse mantido a briga do embargo, ido pra uma liminar na justiça etc. e tal, aí nós estaríamos assinando o atestado de que a gente era contra aquilo** e jamais, por mais que esse projeto pudesse fazer um benefício de apoio à questão ambiental, nós não poderíamos nos unir com quem nós brigamos ali adiante da justiça. (grifos da autora)

Como se pode perceber, embora o conflito tenha sido pontual e restrito às obras iniciais de ampliação e reforma do terminal de contêineres operado pela empresa Santos Brasil, provavelmente, outros tantos virão em decorrência do desenvolvimento do setor portuário no município de Imbituba, como demonstram diversos estudos centrados nas consequências das atividades portuárias para os municípios e regiões localizadas em torno das zonas de porto (MONIÉ; VIDAL, 2006; CUNHA, 2002, 2006; COCCO; SILVA, 1999). Quando isso, ocorrer, novas negociações serão necessárias, envolvendo esses e outros atores de esferas locais e extralocais da sociedade civil e do Estado. Contudo, é provável que a comunicação estabelecida entre os atores implicados nesse conflito particular tenha estabelecido um espaço de comunicação, sobretudo entre ICMBio, Prefeitura de Imbituba e Porto de Imbituba mais interativo e menos reativo.

No caso do conflito do porto Imbituba, nota-se que a disputa entre as partes não foi de natureza material, mas simbólica. Foi uma disputa por poder em torno de quem detém a soberania sobre a administração do espaço portuário na zona da APA BF e não por recursos materiais, como no caso do conflito da pesca onde a disputa se dava pelo controle das áreas de pesca e dos recursos pesqueiros. No primeiro caso, o foco da disputa foi a aquisição de poder (ou pela APA BF ou pela FATMA) para gerir e administrar o espaço portuário. Esse poder, quando legitimado pelos demais atores envolvidos na disputa, gerou uma série de respostas, ou retornos, tanto de ordem simbólica quanto de ordem material para a instituição APA BF, que conseguiu firmar sua soberania enquanto gestora desse espaço.

Dentre os retornos simbólicos resultantes da mediação bem sucedida do conflito destacamos ainda a legitimação e o fortalecimento

profissional do trabalho da equipe da APA BF tanto nos espaços locais, frente ao segmento empresarial, administração municipal e populações locais, quanto nas esferas extralocais, frente às instâncias governamentais e estaduais (FATMA, MMA/IBAMA, Secretaria Especial dos Portos, etc.). Dentre os retornos materiais, destacamos a transformação do espaço portuário mediante a introdução de propostas de intervenção, que foram eficazes ao processo de adequação das restrições e preocupações ambientais ao crescimento econômico. Somase a isso, a aquisição de habilidades técnicas, como no caso da operacionalização de uma máquina de “bate estacas” menos impactante para o meio ambiente e mais eficiente para a indústria, e o estabelecimento de alianças locais e extralocais entre os órgãos públicos (como aquele estabelecido entre APA BF e a Prefeitura Imbituba). Com isso tem-se um cenário promissor para a dinamização territorial do litoral centro-sul de Santa Catarina centrado no estabelecimento de projetos que objetivem conciliar o bem estar das populações locais, conservação ambiental e crescimento econômico.

INTERFACES DA MUDANÇA TERRITORIAL NA APA BF: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação começou com o argumento de que as abordagens teóricas que tratam da relação entre populações humanas e unidades de conservação encontram-se defasadas em relação à realidade empírica. Argumentamos que os pressupostos teóricos e categorias de análise comumente empregadas para o estudo das relações entre ambiente e sociedade nesses espaços não são suficientes para capturar a complexidade e heterogeneidade territorial das unidades de conservação. A abordagem *biocêntrica*, com pressupostos alicerçados na preservação de ecossistemas intactos e sem contato com a espécie humana, já não atende as necessidades das situações empíricas analisadas. Mesmo aqueles estudos que buscam elucidar os benefícios da interação entre natureza e populações humanas em UCs, em larga medida, ancoram-se em categorias de análises, a exemplo de “populações tradicionais”, e abordagens metodológicas, que não abrangem a totalidade da diversidade humana presente nesses espaços.

Com vistas a apreender simultaneamente a complexidade social e material que envolve o universo dos espaços naturais protegidos nos valem da literatura geográfica que incide sobre a noção de território e encontramos uma base teórica para apoiar a análise. A noção de território entrou nesta pesquisa como uma chave de análise que, em última instância, objetivava organizar e localizar os domínios do natural e do cultural sobre um referencial espacial concreto: a APA BF. Os conceitos de ator social e agência da TAR deram suporte teórico a uma visão do social que nos permitiu reconhecer o papel dos atores não humanos na organização territorial da APA BF. Entendemos que baleias francas e peixes não detêm, eles mesmos, agência sobre as sociedades e seus espaços de ação, mas estão no centro das disputas e projetos que organizam os territórios. Sem eles, a APA BF não seria uma realidade e através deles retraçamos a trajetória histórica de ocupação do litoral centro-sul de Santa Catarina, revisitado sobre o prisma ambiental e de criação da APA BF.

A noção de *híbrido*, também extraída da TAR, foi articulada ao enfoque das interfaces e ambos utilizados como recursos teórico-metodológicos capazes de destacar a importância das interações sociais micro e macro estruturadas na organização territorial e, com base nessa compreensão, fundir em um só conceito - o de híbrido - as noções de “multiplicidade” e “heterogeneidade” (LONG, 2007), “natureza”,

“cultura”, “ciência” e “técnica” (LATOURE, 2008b). A ideia de um espaço múltiplo e heterogêneo habitado por atores híbridos de natureza e cultura que pensam e agem a partir de influências técnicas e científicas, dispersas por todos os aspectos da realidade cotidiana foi uma referência e estímulo para compreender o ambiente da APA BF como uma zona de fronteira entre terra e mar.

Para examinar o significado e eficiência da política nacional de criação de unidades de conservação para a organização territorial das populações humanas, em especial aquelas que incidem sobre o grupo das UCs de Uso Sustentável, foi preciso encontrar uma categoria analítica que nos permitisse avaliar três aspectos centrais para este estudo: primeiro, se houve mudança territorial no litoral centro-sul de Santa Catarina após a criação da APA BF. Segundo, se a mudança ocorreu por influência da presença dessa UC. Terceiro se, em alguma medida, as mudanças identificadas convergem com os objetivos de criação da APA BF, ou seja, disciplinar o processo de ocupação humana e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais com vistas a proteger a diversidade biológica e promover a melhoria da qualidade de vida das populações.

A categoria analítica conflito ambiental interligada ao enfoque das interfaces se mostrou parcialmente adequada para essa função. Ela nos permitiu ao mesmo tempo focar nas principais problemáticas socioambientais manifestas sobre o litoral centro-sul de Santa Catarina e identificar quais eram os diferentes mundos de vida, valores, interesses e projetos territoriais implicados nessas problemáticas. A análise do conflito entre pesca industrial e artesanal na APA BF revelou um cenário complexo e multifacetado composto não somente pelos segmentos pesqueiros de base artesanal e industrial como também por um conjunto de atores governamentais responsáveis pela gestão da pesca e dos recursos pesqueiros dentro dessa área. A partir da investigação desse conflito foi possível reconhecer a existência de duas redes de agências distintas e interativas: aquela que reunia atores, valores, interesses e projetos territoriais em torno da prerrogativa da conservação ambiental e aquela que os reunia em torno da prerrogativa do desenvolvimento da atividade pesqueira.

Uma vez mais a noção de ator-rede foi útil para compreensão de que, nessas redes de agências, os atores sociais que lhes dão forma e conteúdo não são elementos fixos e estáveis, podendo mesmo transitar livremente entre uma ou outra dessas redes sem, com isso, dissolvê-las. Com efeito, alguns pescadores demonstraram apoiar o projeto

conservacionista da APA BF até o ponto em que acreditavam que esse projeto poderia beneficiá-los, por exemplo, com a criação de uma RESEX de Pesca Artesanal ou com a regulamentação da captura da tainha. Entretanto, após constatarem o relativo insucesso da equipe gestora da UC na promoção de medidas que os beneficiassem, se mostraram não só descontentes, mas também reativos ao estabelecimento de novas alianças e acordos com a APA BF. Embora esses pescadores possam transitar livremente entre ambas as redes de atores, articulando-se entre si para se organizarem em distintos agrupamentos sociais (ora compostos só por atores de uma ou outra dessas redes, ora compostos por atores de ambas), essas redes permanecem relativamente estáveis. Com isso, entendemos que a estabilidade dessas redes de agências está no que une os atores a elas e não nos atores individuais e nas suas estratégias de grupo. Conforme esclarece Latour (2008a, p.73), os atores são a maior fonte de incerteza a respeito da origem da ação, pois são o “branco móvel de uma enorme quantidade de entidades que convergem para eles” e, sendo assim, não é possível reduzi-los a um único espaço de atuação ou a uma só agência do cotidiano vivido.

Tão importante quanto definir a existência de diferentes redes de agências, que organizam os atores e as disputas dentro das situações conflituosas, é compreender que os limites entre elas são difusos e permeáveis ao estabelecimento de zonas de contato e sobreposição com outras redes de agências. Do contato entre redes de agências distintas emergem as interfaces, que são, precisamente, de onde tendem a emanar as mudanças sociais que podem ou não materializar-se em alterações espaciais. Foi a partir dessa constatação que conseguimos testar nossa hipótese de pesquisa. Com ela partimos do pressuposto de que a criação da APA BF influenciou diretamente na promoção de alterações territoriais significativas orientadas para a conservação ambiental associada à melhoria das condições de vida das populações humanas por ela impactadas. Para apresentar uma síntese dos principais resultados da investigação empírica retomamos as três dimensões elaboradas a partir da hipótese inicial desta pesquisa: *política, socioambiental e espacial*.

No *plano político* vimos que os funcionários da APA BF cumprem um papel central na mediação dos diferentes projetos e interesses presentes nas situações de interface criadas por ocasião da presença da UC. Por estarem em posição intermediária entre as escalas administrativas federais de planejamento e gestão ambiental pública e o dia a dia das populações locais, esses funcionários representam o

principal “fio condutor” entre os mundos de vida manejados a partir dos gabinetes em Brasília e aqueles presentes no cotidiano dos espaços localizados.

Mas vimos também que a eficiência profissional desses funcionários governamentais em posição intermediária, embora central para o desfecho das disputas, não é controlada exclusivamente por eles mesmos. Defendemos que a cultura do “Estado” é um dos condicionantes do seu desempenho profissional. Tomando de empréstimo a ideia da “máquina geradora de esperanças” de Nuijten (1998), demonstramos que o trabalho desses atores é também influenciado pela falsa ideia, arraigada em todos os aspectos e espaços do mundo vivido, de “um Estado” onipotente e centralizador. Onipotente porque é onde todos os projetos são possíveis e onde cabem todos os sonhos, todas as esperanças. Centralizador porque demanda para si a capacidade, inverídica, de viabilizar e administrar todas as aspirações do povo. Sempre se pode dar um jeito, nem que para esse jeito seja preciso burlar as próprias regras! E assim funcionários públicos e atores da sociedade civil tornam-se parte da burocracia enviesada da “máquina geradora de esperanças”.

Argumentamos que embora as pessoas não sejam ingênuas, durante certos períodos elas podem tornar-se inspiradas e entusiasmadas com novos programas e promessas oferecidas a elas pelo “Estado”. Tanto funcionários governamentais como pescadores artesanais podem animar-se com a possibilidade imediata de melhorar de vida ou de melhorar a vida dos outros. Mas logo se percebe que não bastam propostas e promessas inspiradoras para concretizar sonhos e esperanças. Então, quando os funcionários da APA BF não obtiveram êxito na concretização dos projetos populares demandados por pescadores artesanais e demais segmentos da sociedade civil, nas diversas situações que visavam, sobretudo, solucionar os problemas dos pescadores, não é que eles deliberadamente abstiveram-se de “brigar” pelos projetos desses pescadores, ou que se resignaram ao insucesso após deparar-se com a burocracia da “máquina geradora de esperanças”. Sua atitude, aparentemente distante e despretensiosa para com o insucesso dos projetos dos pescadores pode significar que eles próprios se deram conta de que “apostaram suas fichas” e acreditaram numa mudança que não seria possível do jeito como foi encaminhada. Então, lhes resta agora, temporariamente “manter distância” desses projetos “frustrados”, a exemplo da criação da RESEX Ibiraquera, e voltar-se para novos. A diferença é que, com o tempo, esses funcionários vão

aprendendo a lidar tanto com a burocracia da “máquina” quanto com as demandas das populações localizadas e, dessa forma, a probabilidade de sucesso dos novos projetos, é ampliada.

O modo como a equipe da APA BF conduziu o conflito entre Porto de Imbituba e ICMBio sugere uma mudança no padrão de atuação dos funcionários da APA BF nas situações “problema”. Nesse caso a chefe da APA BF obteve sucesso em negociar localmente com todos os atores implicados na disputa e assim conseguiu levar para as esferas governamentais de Brasília propostas acabadas, previamente acordadas entre todos. Isso não ocorreu nas situações envolvendo o tema da pesca. Nesses casos tanto o setor pesqueiro industrial quanto prefeituras de Garopaba e Imbituba não foram chamados a negociar e então utilizaram seus contatos diretos em Brasília para fazer pressão contra a criação de uma RESEX e contra a regulamentação da captura da tainha.

Quanto a *dimensão socioambiental*, a categoria analítica conflito ambiental se mostrou parcialmente adequada para explicar a complexidade das interações sociais presentes nas interfaces analisadas. Se por um lado ela nos permitiu ao mesmo tempo focar nas principais problemáticas socioambientais manifestas sobre o litoral centro-sul de Santa Catarina e identificar quais eram os diferentes mundos de vida, valores, interesses e projetos territoriais implicados nessas problemáticas ela não dá conta da multiplicidade de processos interativos estabelecidos no terreno. Dialogando com as pesquisas que evidenciam os efeitos dos conflitos na promoção da transformação social, argumentamos, que embora fundamentais, os conflitos não são os únicos e nem os principais agentes que estimulam a mudança social. Demonstramos que aos conflitos estão indissociavelmente articuladas relações de cooperação que se estabelecem tanto entre atores com um mesmo objetivo quanto entre atores com objetivos e interesses divergentes, mas que em um dado momento podem obter ganhos imediatos com o estabelecimento de certos acordos contraditórios. Os casos dos pescadores artesanais que avisam barcos industriais sobre a presença de cardumes de sardinha e manjuba na beira da praia e o caso que ficou conhecido como o “mensalão da Praia Vermelha” foram evidências contundentes. Defendemos então, que a categoria analítica cooperação não pode ser colocada em posição acessória ou periférica nas pesquisas que incidem sobre as sociedades e o espaço geográfico que as organiza.

A análise das relações conflituosas e cooperativas desdobrados nas situações de interface entre conservação ambiental e

desenvolvimento portuário na APA BF, contribuiu com essa constatação. Ainda que o embate entre APA BF e Porto Imbituba tenha ganhado publicidade após o embargo das obras de reforma e modernização do terminal de contêineres desse porto, foram os acordos cooperativos gerados entre Prefeitura Municipal de Imbituba e a Secretaria Especial dos Portos da Presidência da República que deram origem ao projeto de dinamização do segmento portuário desse município. Portanto, não podemos atribuir ao conflito gerado pelo embargo da obra, a mudança territorial subsequente.

Por fim, no âmbito da *dimensão espacial* de nossa hipótese que objetivava correlacionar a presença da APA BF com a geração de mudança territorial em direção a propostas sustentáveis do ponto de vista socioambiental, obtivemos resultados diferentes para as duas situações de interface analisadas. Sobre a relação entre conservação ambiental e desenvolvimento pesqueiro. Se numa análise superficial, as distintas disputas presentes no conflito mais geral entre pesca artesanal e industrial foram responsáveis pela geração de acordos e parcerias entre pescadores artesanais e funcionários da APA BF promovendo, portanto, a mudança social, elas não foram suficientes para garantir a transformação territorial. Os casos analisados relativos às disputas entre pesca artesanal e industrial demonstraram a geração de alianças e acordos cooperativos microlocalizados que resultaram, dentre outros exemplos, na melhoria da organização política dos pescadores e na ampliação da rede de atores mobilizados em torno de projetos territoriais mais sustentáveis, a exemplo da criação da RESEX Ibiraquera. Contudo, a cooperação produzida nessas situações conflituosas não foi suficiente para viabilizar a espacialização das demandas populares. Ou seja, as interações sociais geradas no caso da pesca não produziram alterações territoriais significativas. Localmente a situação dos pescadores, sobretudo as relações de poder permanecem as mesmas, os estoques pesqueiros continuam sendo paulatinamente reduzidos, os pescadores continuam em disputa entre si e com o setor industrial e as perspectivas para o desenvolvimento da pesca artesanal não melhoraram.

Já na interface entre aqueles atores associados ao desenvolvimento portuário e aqueles relacionados à conservação ambiental os resultados foram outros. Vimos que o sucesso das negociações entre os representantes do setor portuário e a APA BF resultou em alterações espaciais concretas no modo como as obras no Porto de Imbituba vinham sendo conduzidas. O desenvolvimento de tecnologias mais brandas para execução de atividades de perfuração do

subsolo marinho (as máquinas de “bate-estacas”) foi uma importante consequência dos acordos estabelecidos entre as partes. Da mesma forma que a implantação de um programa de monitoramento permanente de baleias francas sobre a zona portuária. Ademais a relação estabelecida entre funcionários da APA BF, setor portuário e prefeitura abriu espaço para que projetos futuros associados ao incremento do segmento portuário, já projetados para o município de Imbituba e região, passem pelo crivo ambiental da equipe gestora da UC. Como consequência, temos um novo contexto territorial nessa região, agora calcado na premissa de conciliar atividades portuárias com conservação ambiental e desenvolvimento humano.

Mas quais são as implicações práticas dessas conclusões para a política nacional de criação de unidades de conservação de uso sustentável e, em particular, para o cotidiano da APA BF? A primeira consequência prática a ser mencionada é dizer que, sim, a política de criação de espaços naturais protegidos de uso sustentável está de acordo com o que se propõem, ou seja, impulsionar a mudança territorial na direção da melhoria das condições de vida das populações humanas associada a conservação ambiental. Não estamos defendendo aqui, que todas as UCs dessa categoria promovem a mudança territorial, apenas estamos sinalizando com a possibilidade concreta dessa mudança. A segunda implicação está articulada a primeira e diz respeito aos elementos que influenciam a mudança territorial em UCs de Usos Sustentável. Nosso estudo de caso revelou algumas pistas do que funcionou e do que não funcionou na APA BF.

Vimos que os funcionários governamentais responsáveis pela gestão local da UC são figuras centrais, mas não exclusivas, para viabilizar as demandas e projetos localizados. Sua função é produzir propostas conciliatórias envolvendo os diferentes projetos e interesses e, de posse dessas propostas, buscar retornos e respostas concretas das esferas governamentais macrolocalizadas responsáveis por sua implantação. A não participação de alguns segmentos locais implicados nas questões da pesca significou o bloqueio de acordos e projetos gerados localmente. Com igual grau de importância, os representantes da sociedade civil devem se empenhar tanto para viabilizar a comunicação amigável entre as partes contraditórias implicadas, quanto para produzir propostas conciliatórias. Quando isso ocorreu, no caso do Porto de Imbituba, as esferas governamentais em Brasília responderam com agilidade, pois estavam livres de pressões contraditórias originadas dos segmentos sociais.

Não temos pretensões aqui de criar generalizações a partir dos casos estudados para a situação brasileira como um todo, assim como não sugerimos que o caso da APA BF sirva como uma espécie de “receita de bolo” para promover a mudança territorial em outros espaços abarcados por unidades de conservação. O que defendemos é que a mudança territorial a partir da criação de unidades de conservação deve ser contextualizada, levando em consideração a heterogeneidade e complexidade das sociedades localizadas e os processos e estruturas que organizam as esferas extralocais que incidem sobre os atores e projetos presentes no terreno.

As colocações de Nuijten (1998) nos ajudaram a elaborar algumas considerações práticas a esse respeito. Observamos que a padronização das estratégias de ação governamentais para a promoção do desenvolvimento local, a exemplo da promoção da participação popular e do fortalecimento ou educação dos setores menos “favorecidos” socioeconomicamente, é uma ilusão que incide sobre os próprios funcionários governamentais, na medida em que a natureza da máquina burocrática do Estado tende a frustrar formas coletivas de organização. Via de regra, o padrão das práticas organizativas estatais é de natureza desconcentrada, isto é, não existe um único centro de controle e não há um único corpo organizacional que controla os processos organizativos. Sendo assim, em cada tipo de organização e contexto particular existem diferenças de poder promovendo novas e reproduzindo velhas formas de dominação. A padronização das práticas organizativas e das estratégias de ação em um dado contexto, muitas vezes, se desenvolve como um efeito colateral de regulamentos legais e/ou situações cooperativas e conflituosas vividas e revividas cotidianamente e pode assumir formas inesperadas.

Nossos resultados convergem com as observações de Nuijten (2001) sugerindo que para desenvolver ou alterar as atuais formas de organização com vistas a melhorar a posição de certos grupos, primeiro é necessário o estudo das práticas existentes nos contextos localizados a fim de se obter uma visão concreta e realista das relações de força em que estas práticas de desenvolveram. Mas, dado que essas relações de força são moldadas sem ligação direta com os contextos particulares por atores em mudança constante, a transformação territorial em unidades de conservação pode depender menos dos gestores públicos e organizações da sociedade civil do que a articulação de um conjunto muito mais difuso de interações. Paraphrasing essa autora (p. 357), “uma constelação, mais do que uma estrutura”, ou seja, depende muito mais

de uma rede de forças e atores interativos, do que de estruturas formais organizativas e centralizadoras como o Estado, os pescadores, as indústrias, a equipe de servidores da APA BF etc.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Paradigmas do capitalismo agrário em questão. São Paulo: Hucitec/Anpocs/EdUnicamp, 1992.
- ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*. 24 (68), 2010.
- ACSELRAD, H. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: *Conflitos Ambientais no Brasil*. ACSELRAD, H. (Org). Rio de Janeiro: Relume-Dumará; 2004, pp. 7-12.
- ALVES, M. O Raio-X das Eleições 2008 (Parte 2). *O popular*. Imbituba. SC. 2008. Disponível em: <<http://www.adjorisc.com.br/jornais/opopular/imprensa/colunas/senadinho-por-milton-alves-1.865264>>. Acesso em: 10 de maio de 2012.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 09-23.
- ARAÚJO, G. Trajetória do Turismo no Litoral Centro-Sul de SC: impactos socioambientais, desafios e oportunidades para estratégias de Desenvolvimento Territorial Sustentável. *Dissertação (Mestrado)*, Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas, UFSC, Florianópolis, SC. 2008.
- ASSIS BRASIL. *A imigração açoriana*. s/d. Disponível em: <<http://assisbrasil.org/imigra.html>>. Acesso em 03 mar.2012.
- BARBANTI Jr, O. Conflitos socioambientais: teorias e práticas. In: *I ENANPPAS*, Indaiatuba, SP. Nov. 2002. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro/primeiro/encontro>>. Acesso em: 15 mar. 2010.
- BARRETTO FILHO, H. T. *Da Nação ao planeta através da natureza: uma abordagem antropológica das unidades de conservação de proteção integral na Amazônia brasileira*. 2001. 536p. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – FFLCH, USP, São Paulo.

BECKER, B. O governo do território em questão: uma perspectiva a partir do Brasil. *Parcerias Estratégicas*. V.14, n. 28, Brasília, DF. 2009. pp. 34-49.

BEGE, L.A.R. & MARTERER, B.T.P. Conservação da avifauna na região sul do Estado de Santa Catarina - Brasil. Florianópolis: FATMA, 1991. 56p. 9.

BOHMAN, J. La democracia deliberativa y sus críticos. *Metapolítica*, vol 4/abr-jun de 2000, p. 48-57.

BONNETI, T.M. Discutindo a gestão urbana de áreas costeiras: o caso do Farol de Santa Marta/Laguna-SC. *Dissertação (Mestrado)*. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, UFSC, Florianópolis, Santa Catarina, 2011.

BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade/Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca. *Plano de ação bianual da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca – 2009/2010*. Imbituba, SC. 2008. p. 57.

_____. *Boletim Estatístico da Pesca e Aquicultura*. Brasília: MPA, 2010.

_____. *Instrução Normativa nº 171, 09 de maio de 2008*. Brasília: Diário Oficial da União, 12 de maio de 2008, 89, Seção 1:67.

_____. *Lei nº 9.985/2000. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza*. Brasília: MMA/SBF, 2002. p. 52.

_____. *Decreto de Criação da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca*, 14 de setembro de 2000. Brasília: *Diário Oficial da União*, nº 179, 15 de setembro de 2000.

BRITO, M. C. W. *Unidades de conservação: intenções e resultados*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2000.

CMG. *Moção nº 001/2008*. Câmara Municipal de Garopaba. SC. 2008.

CAMPOS, N. J. Açorianos do litoral catarinense: da invisibilidade à mercantilização da cultura. *ARQUIPÉLAGO. HISTÓRIA*, 2ª série, XIII, 2009. p. 177-201.

CAPELLESSO, A. J. Os sistemas de financiamento na pesca artesanal: um estudo de caso no litoral centro-sul catarinense. *Dissertação (Mestrado)* – Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, UFSC, Florianópolis, Santa Catarina, 2010.

CAAP. *Regulamento de Exploração do Porto de Imbituba*. Conselho de Autoridade Portuária do Porto de Imbituba. CIA Docas de Imbituba. Imbituba. SC. 1995.

CARRIÈRE, J.P & CAZELLA, A. A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial sustentável. Florianópolis, *EISFORIA*. v.4, n. especial. PPGAGR, dez 2006, pp.23.

CASTELLS, Manuel, *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, E. *et al.* Gestão da biodiversidade e áreas protegidas. In: GUERRA, A. J. T.; COELHO, M. C. N. (orgs). *Unidades de conservação: abordagens e características geográficas*. Rio de Janeiro. Bertrand. Brasil, 2009. pp. 25 – 65.

CATTANEO, D. Identidade territorial em unidades de conservação: ponto de apoio para uma análise epistemológica da questão ambiental. *Dissertação de Mestrado*. Rio Grande do Sul: PPG-UFRGS, 2004.

CERGOLE, M. C., NETO, J. D. N. (orgs). *Plano de Gestão para o Uso Sustentável da Sardinha-verdadeira do Brasil*. Brasília: Ibama, 2011. P. 180.

CERTEAU, M. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

COCCO, G. & SILVA, G. (1999): *Cidades e Portos. Os espaços da globalização*. Rio de Janeiro, DP&A Editora.

COELHO, M. C. N. *et al.* Unidades de conservação: populações, recursos e territórios. Abordagens da Geografia e da ecologia política. In: GUERRA, A. J. T.; COELHO, M. C. N. (orgs). *Unidades de conservação: abordagens e características geográficas*. Rio de Janeiro. Bertrand. Brasil, 2009. pp. 68 – 111.

CREADO, E.S.J. *et al.* Entre “tradicionais” e “modernos” negociações de direitos em duas unidades de conservação da Amazônia brasileira. *Ambiente e Sociedade*. v. XI, n. 2. Campinas, 2008. pp. 255- 271.

CUNHA, I. A. Fronteiras da Gestão: os conflitos ambientais das atividades portuárias. *Revista de Administração Pública*. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro 40 (6): 1019-40, Nov./Dez., 2006.

CUNHA, I. A. Conflitos ambientais das atividades portuárias e política de gerenciamento costeiro. In: JUNQUEIRA, L. (Org.). *Desafios da modernização portuária*. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

DAGNINO, E. *et al.* Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E., OLIVERA, A. J. e PANFICHI, A. (orgs). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. SP:Paz e Terra; Campinas:Unicamp, 2006.

DIARINHO *ON LINE*. “Pavan é uma das peças chave da corrupção na FATMA de Itajaí”, diz procurador. 2011. Disponível em: <<http://www.diarinho.com.br/materias.cfm?caderno=25&materia=33578>>. Acesso em: 20 de maio de 2012.

DIAS, L.C. Da rede técnica à territorialidade em rede: contribuições disciplinares a construção de um conceito. In: FELDMAN, S.; FERNANDES, A. (orgs.) *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador: EDUFBA. pp. 59-68, 2007.

DIAS, L.C. Redes: emergência e organização. In: CASTRO, I. E. de; CORRÊA, R. L. e GOMES, P. C. da C. *Geografia: conceitos e temas*. 7^a ed. Rio de Janeiro: Betrand Brasil, 2005, pp. 142-162.

DIEGUES, A. C. *Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar*. São Paulo: Ática, 1983.

DUNN, K. Interviewing. In: Lain HAY (org.) *Qualitative research methods in human geography*. 2 ed. New York: Oxford University Press, 2005.

ELLIS, M. *A Baleia no Brasil Colonial*. São Paulo: Melhoramentos, 1969.

FERREIRA, L. C. Conflitos sociais contemporâneos: considerações sobre o ambientalismo brasileiro. *Ambiente e Sociedade*. Ano 2, n. 5. 1999, pp. 35-54.

FERREIRA, L. C. Dimensões humanas da biodiversidade: mudanças sociais e conflitos em torno de áreas protegidas no Vale do Ribeira, SP, Brasil. *Ambiente e Sociedade*. Vol. VII, n. 1. Jan-jun. 2004, pp. 47-68

FERREIRA, L. C. Conflitos sociais e o uso de recursos naturais: breves comentários sobre modelos teóricos e linhas de pesquisa. *Política e Sociedade*. 4(7):105-118. 2005.

FERREIRA, L. C. *et al.* Encontro das águas: dinâmicas sociais e biodiversidade na Amazônia brasileira. *Teoria & Pesquisa* 50, v. XVI, n. 01, 2007. pp. 15 – 37.

FILARDI, A. C. L. Diagnóstico da pesca artesanal marinha do município de Garopaba (SC): potencialidades e obstáculos para a gestão adaptativa para o ecodesenvolvimento. *Dissertação (Mestrado)*, Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFSC, Florianópolis, Santa Catarina, 2007.

FRANCO, J. L. A. A Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza e a questão da identidade nacional. *Varia Historia* (Dossiê História e Natureza), Belo Horizonte, n.26, 2002. p.77-96.

FUNDAÇÃO GAIA, *Síntese e curriculum vitae de José Lutzenberger*. Disponível em: < <http://www.fgaia.org.br/apres-lutz.html>> Acesso em 12 abr. 2012.

GAPLAN. *Atlas de Santa Catarina*. Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, 1986.

GOMES, P. C. da C. Geografia fin-de-siècle: o discurso sobre a ordem espacial do mundo e o fim das ilusões. In CASTRO, I. E. GOMES, P. C. da C. e CORRÊA, R. L. (orgs.) *Explorações Geográficas: percursos do fim do século*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

GOULARTI FILHO, A.; MORAES, F.F. de. Formação, expansão e desmonte parcial do complexo carbonífero catarinense. *História & Perspectivas*, Uberlândia (40): 251-267, jan.jun.2009.

GOULARTI FILHO, A. *Ensaio Sobre a Economia Sul- Catarinense*. Criciúma: Editora UNESC, 2005. p. 170.

GROCH, K. R. et al. Monitoramento das baleias francas durante as obras de ampliação do Porto de Imbituba (SC): conciliando desenvolvimento e conservação. *XIV Reunião de Trabalhos de Especialistas em Mamíferos Aquáticos da América do Sul (RT)*. 8º Congresso da Sociedade Latinoamericana de Especialistas em Mamíferos Aquáticos (SOLAMAC), Florianópolis, SC. 24 a 28 de outubro de 2010.

GUIVANT, J. S. Sustentabilidade e métodos participativos: os riscos dos pressupostos realistas. In: *Congresso Mundial da International Sociological Association*, Brisbane, Austrália, 8 a 13 de julho de 2002.

GUIVANT, J.; L.F. SCHEIBE; S. ASSMAN. (Org.). *Desenvolvimento e Conflitos no ambiente rural*. Florianópolis: Insular, 2005, p. 161-193.

GUIVANT, J. S. Transgênicos no Brasil: a necessidade de debater a governança de novas tecnologias. In: Leite, J.R.L. e Fagúndez, P. R. A. (Org.). *Aspectos destacados da lei de Biossegurança na Sociedade de Risco*. Brasília: Conceito Editorial, 2007, p. 225-262.

GUIVANT, J. S. Sociologia e nanotecnologias. In: Grossi, M. S. P. e Dwyer. T. (Org.). *Sociedade em Transformação: pesquisa social no século XXI*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

GUIVANT, J. S. Cosmopolitanism and environmental sociology: an analysis of the GMO debate in Brazil. In: Dasgupta. S. (Org.). *Understanding global environment*. New Jersey: Pierce Education, 2008.

GUIVANT, J. S.; CAPALBO, D. M. F.; DUSI, A. N.; FONTES, E. M. G.; PIRES, C. S. S.; WANDER, A. E.. Uma experiência de consulta a setores de interesse no caso do feijão transgênico. In: COSTA, M. A. F. da; COSTA, M. de F. B.. Biossegurança de OGM: uma visão integrada. Rio de Janeiro: Publit, 2009. p.158-189.

GUIVANT, J. S. Sociologia do Meio Ambiente Rural: Hibridismo da Sociologia Ambiental com a Sociologia Rural. In: MARTINS, C. B.; MARTINS, H. H. T. S. (Coords.). *Horizontes das ciências sociais no Brasil*: Sociologia. São Paulo: ANPOCS, 2010. p.375-403

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 396.

HERZMANN, G. As transformações no porto de Imbituba e seus reflexos urbanos-regionais. *Monografia*, Departamento de Ciências Econômicas, UFSC, Florianópolis, Santa Catarina, 2005.

HIRSCHMAN, A.O. *Auto-subversão - Teorias Consagradas em Xeque*. São Paulo, Cia. das Letras, 1996.

HORN FILHO, N. O. Setorização da Província Costeira de Santa Catarina em base aos aspectos geológicos, geomorfológicos e geográficos. *Geosul*, Florianópolis, v.18, n.35, p. 71-98, 2003.

IBASE. *Gestão participativa em unidades de conservação*. Rio de Janeiro, 2006.

IBGE. Indicadores Sociais Municipais 2010. Uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE; 2011.

IBGE. *Sinopse do Censo 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

JABER, M. SATO, M. Polissemia dos conflitos ambientais do Estado de Mato Grosso – Brasil. *Rev. Eletrônica Mest. Educ. Amb*, v. 24, 2010. pp. 443–459.

JACOBI, P. Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. In: Ribeiro, W. (org.) Publicado em Patrimônio Ambiental – EDUSP – 2003.

JATOBÁ, S. U. S.; CIDADE, L.C.F.; VARGAS, G.M. Ecologismo, ambientalismo e ecologia política: diferentes visões da sustentabilidade e do território. *Sociedade e Estado*, v.24, n.1. Brasília, 2009. pp. 47 – 87.

KUHN, T. S. *A estrutura das revoluções científicas*. 3.^a edição. São Paulo: Perspectiva, 2000.

LACERDA, E. P. O atlântico açoriano: uma antropologia dos contextos globais e locais da açorianidade. *Tese de Doutorado*. Programa de Pós Graduação em Antropologia Social, UFSC, Florianópolis, Santa Catarina, 2003.

LAMARCHE, H. Por uma teoria da agricultura familiar. In: LAMARCHE, H (coord.) *Agricultura familiar: comparação internacional - do mito à realidade*. Campinas, Ed. Unicamp, 1998, pp. 303-336.

LATOUR, B. *Jamais fomos modernos*. Rio de Janeiro. Ed: 34, 2008a (1994).

LATOUR, B. *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del ator-red*. Buenos Aires: Manantial, 2008b.

LEAL, A. *Dicionário de termos náuticos, marítimos e portuários*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991. Disponível em: <[http://www.boteco1.com/index.php?option=com_glossary&func=view&Itemid=43&catid=50&term=AJB+\(%C1guas+Jurisdicionais+Brasileiras\)](http://www.boteco1.com/index.php?option=com_glossary&func=view&Itemid=43&catid=50&term=AJB+(%C1guas+Jurisdicionais+Brasileiras))> Acesso em: 10 mar. 2012.

LEAL, P. C. 2005. Avaliação do nível de vulnerabilidade ambiental da planície costeira do trecho Garopaba – Imbituba, Litoral Sudeste do estado de SC, em face aos aspectos geológicos e paleogeográficos. *Tese de doutorado*. Florianópolis. PPGGEO/UFSC. 2005.

LONG, N. *Sociología del desarrollo: Una perspectiva centrada en el actor*. México: CIESA -Colegio de San Luis Milkman. 2007. p. 499.

MARRUL, F. S. *Crise e Sustentabilidade no Uso dos Recursos Pesqueiros*. Brasília: Edições IBAMA, 2003.

MEDEIROS, R. *A proteção da natureza: das estratégias internacionais e nacionais às demandas locais*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: IGEO/UFRJ, 2003.

MEDEIROS, R.P. Possibilidades e obstáculos à co-gestão adaptativa de sistemas pesqueiros artesanais: estudo de caso na área da Baía de Tijucas no litoral centro-norte do Estado de Santa Catarina, no período de 2004 a 2008. *Tese (Doutorado)*. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, UFSC, Santa Catarina, 2009.

Medeiros, R. P. Estratégias de pesca e usos dos recursos em uma comunidade de pescadores artesanais da praia do Pântano do Sul (Florianópolis, Santa Catarina). *Dissertação (Mestrado)*, UNICAMP, Brasil, 2002.

MELO E SOUZA, R. *Concepções de natureza e tendências do ambientalismo: contribuições ao debate geográfico entre ambiente e paisagem no Brasil*. GEONORDESTE, Ano XX, n. 2. 2006. p. 136-158.

MELO E SOUZA, R. Visões de Natureza e Discursividades em Disputa no Pensamento Ambientalista Brasileiro. *Revista TOMO*, n. 04. São Cristóvão: EDUFS, 2004.

MENDES, A. B. V.; FERREIRA, L. C. Conservação ambiental e direitos multiculturais: apontamentos sobre direito e ciências. *UAKARI*, v.5, n.2, 2009. pp. 19-31.

MERCADANTE, M. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIN, A.H. (org.) *Direito Ambiental das Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2001, p. 190-231.

Miranda, I. Confidências do barão. *O Popular*. Imbituba. SC. 2008. Disponível em:

<<http://www.adjorisc.com.br/jornais/opopular/imprensa/colunas/confidencias-do-bar-o-por-ivani-miranda-1.865205/comentarios-7.1448297>>.

Acesso em: 7 de maio de 2012.

MMA. *Pilares para sustentabilidade financeira do sistema nacional de unidades de conservação*. Brasília. 2010.

MMA/ICMBio. *Processo de Criação da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca*. 2000. Disponível para consulta pública na sede da APA Baleia Franca, Imbituba, SC.

MMA. *Biodiversidade brasileira: avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira*. Brasília: MMA/SBF, 2006.

MMA, *Biodiversidade brasileira. Avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira*. Secretaria de Biodiversidade e Florestas/MMA. Brasília. 2002.

MONIÉ Frédéric & VIDAL Soraia Maria do S. C. (2006): Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. *Revista de Administração Pública*. Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, Vol. 40 (6): pp.975-995, Nov./Dez. 2006.

MORAES, F. F. de. A Indústria Carboquímica Catarinense (ICC): uma solução ou um problema? In: GOULARTI FILHO, A. (org.) *Memória e cultura do carvão em Santa Catarina*. Florianópolis: Cidade Futura, 2004. pp. 245-290.

MPA. *Registro Geral da Atividade Pesqueira*. Brasília. Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), 2011.

NASCIMENTO , D. A produção histórica e cultural da região carbonífera de Santa Catarina, 1880–1930. In: GOULARTI FILHO, A. (org.) *Memória e cultura do carvão em Santa Catarina*. Florianópolis: Cidade Futura, 2004. pp. 49-62.

NETO, J. D. (Org) *Proposta de Plano Nacional de Gestão para o uso sustentável de camarões marinhos do Brasil*. Brasília: Ibama, 2011. p. 242.

NUIJTEN, M. In the name of the land: organization, transnationalism, and the culture of the State in a mexican ejido. *PhD Thesis*. Wageningen: Wageningen University. 1998. p. 407.

ODUM, E. *Fundamentos de ecologia*. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste-Gulbenkian, 1959.

OLIVEIRA, P. S. Caminhos de construção da pesquisa em ciências humanas. In: OLIVEIRA, P. S.(org.). *Metodologia das ciências humanas*. São Paulo: Hucitec UNESP. 2001. pp. 17-28.

OLSON, D. M., DINERSTEIN, E. The Global 200: Priority for global conservation. *Annals the Missouri Botanical Garden*, Volume 89: 199-224. 2002

ORLANDO, R. L. M. A. A evolução dos critérios par seleção de áreas protegidas. In: *Anais do IX Congresso de Ecologia do Brasil*, Setembro, São Lourenço – MG, 2009.

PALAZZO, J.T., GROCH, K.R. SILVEIRA, H.A. *Projeto Baleia Franca: 25 anos de pesquisa e conservação, 1982-2007*. Imbituba. IWC-Brasil, 2007.

PARAÍSO, L. B. Dilemas da participação na gestão de unidades de conservação: a experiência do Projeto Doces Matas na RPPN Mata do Sossego. In. PEREIRA, D. B.; LASCHEFSKI, K.; ZHOURI, A. (ORGs). *A insustentável leveza da política ambiental - desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Ed. Autêntica: Belo Horizonte, 2005. p. 288.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. RJ: Paz e Terra, 1992.

PAULI, E. Interpretação sociológica do catarinense. *Enciclopédia Simposio*. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC, Florianópolis, Santa Catarina, 1997. Disponível em:

<http://www.cfh.ufsc.br/~simpozio/Catarinense/interpretacao_sociologica_catarinense/94sc1373-1427.html>, Acesso em: 20 mar. 2012.

PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. In: *EISFORIA*. v.4, n. especial . Ed: UFSC, Florianópolis, 2006, pp 81 - 103.

PROJETO BALEIA FRANCA, *A baleia*. Disponível em: <<http://www.baleiafranca.org.br/abaleia/abaleia.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

PROJETO BALEIA FRANCA, *Atividades*. Disponível em: <<http://www.baleiafranca.org.br/abaleia/abaleia.htm>>. Acesso em: 02 abr. 2012.

QUEIROZ, G. C. O carvão catarinense no cenário energético nacional. *Revista Tecnologia e Ambiente*. n 1/95. FUCRI/UNESC, Criciúma, Santa Catarina. 1995.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, G. L. Ambientalismo e desenvolvimento sustentado: nova ideologia/utopia do desenvolvimento. *Revista de Antropologia*, São Paulo, n. 34, p. 59-101, 1991.

REYNOSO, C. *Redes sociales y complejidad: Modelos interdisciplinarios en la gestión sostenible de la sociedad y la cultura*, Buenos Aires, Editorial Sb, p. 100-119. 2011.

SACHS, I. *Ecodesenvolviment. Crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice. 1986a.

SACHS, I. *Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento*. São Paulo: Vértice. 1986b.

SACK. D. R. O significado da territorialidade. In: DIAS, L.C.; FERRARI, H. (orgs.) *Territorialidades humanas e redes sociais*. Ed. Insular. pp. 63-89, 2011.

SANTOS, L.B. Trilhas da política ambiental: conflitos, agendas e criação de unidades de conservação. *Ambiente e Sociedade*. Campinas, v. XII, n.1, jan-jun. 2009, pp. 133-150.

SCHERER, M. FERREIRA, C. MUDAT, J. CATANEO, S. Urbanização e gestão do litoral centro-sul do estado de Santa Catarina. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Editora UFPR, n. 13, p. 31-50, 2006.

SCOTT, J. *Social Network Analysis. A Handbook*. London/Newbury Park / New Delhi: Sage Publications, 2000.

PROZEE/SEAP/MMA. *Relatório final do Projeto de Monitoramento da atividade pesqueira no litoral do Brasil – Projeto Estatpesca*. Brasília, agosto, 2006.

SEPESCA. *Itajaí vai ser palco de maior evento de pesca já produzido no país na próxima semana*. Disponível em <http://sepesca.itajaí.sc.gov.br/noticias_detalle.php?id_noticia=18273>: Acesso em: 12 dez. 2011.

SINDIPI/SEBRAE, *Diagnóstico da cadeia produtiva da pesca nos municípios do litoral centro-norte catarinense: empresas de captura e de beneficiamento associadas ao Sindicato das Indústrias da Pesca de Itajaí e Região*, Itajaí, jun. 2010.

SME/RJ. *A ocupação do litoral meridional*. Centro de Informações História do Brasil, Secretaria Municipal de Educação, Rio de Janeiro, RJ, s/d. Disponível em <<http://multirio.rio.rj.gov.br/historia/modulo01/top07.html>>: Acesso em: 03 mar. 2012.

SOARES, M. & A.F. SCHIEFLER. Aves da Ilhota da Galheta, Laguna, SC, Brasil. *Arquivos de Biologia e Tecnologia*, Curitiba, 38 (4): 1101-1107. 1995.

SOARES, M. & A.F. SCHIEFLER. Estudo comparativo da avifauna das praias de Navegantes e Laguna, Santa Catarina. Florianópolis, *BIOTEMAS*, 7(1 e 2): 31-45, 1994.

SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço, poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; CORRÊA, R. L.; GOMES, P. C. da C. *Geografia: conceitos e temas*. 7^a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SPALDING, M.D. FOX, H.E., ALLEN, G.R., DAVIDSON, N, FERDANA, Z.A., FINLAYSON, M., HALPERN, B.S., JORGE, M.A., LOMBANA, A., LOURIE, S.A., MARTIN, K.D., MCMANUS, E., MOLNAR, J., RECCHIA, C.A., ROBERTSON, J. Marine ecoregions of the world: a bioregionalization of coastal and shelf areas. *Bioscience* 57(7):573-582. 2007.

TEIXEIRA, C.; LIMONT, M. Os limites da participação da população local na gestão da APA de Guaraqueçaba: a institucionalização de uma possibilidade e as condições de seu aproveitamento. In: *Congresso Brasileiro de Sociologia*. 8. Recife, 29 maio a 1º jun. 2007.

TERRA NOTÍCIAS. *Moeda Verde: PF entrega relatório final amanhã*. 2007. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0..011596123-E15030.00.html>>. Acesso em: 20 de maio de 2012.

TORRE, A. Conflitos e governança dos territórios. *Raízes*, v. 28, n. 1 e 2. Campina Grande, 2010.

TORRE, A. *et al.* Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace ? Eléments de méthode et de repérage. In: *VertigO – La revue en sciences de l'environnement*, vol.10, n. 1. avril 2010.

UNIVALI/CTTMAR. *Boletim estatístico da pesca industrial de Santa Catarina - ano 2009 e panorama 2000-2009*. Universidade do Vale do Itajaí. Centro de Ciências Tecnológicas da Terra e do Mar, Itajaí, SC. 2010. 85p.

VASCONCELLOS, M.; DIEGUES, A. C.; SALES, R. R. *Relatório PNUD integrado: diagnóstico da pesca artesanal no Brasil como subsídio para o fortalecimento institucional da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca*, SEAP/PR, 2004.

VEIGA, I. *et al.* Povos e comunidades tradicionais demarcando territórios na Amazônia: uma análise crítica do caso das quebradeiras de Coco Babaçu. In: *33º Encontro anual da ANPOCS*. GT 04: Conflitos ambientais, processos de territorialização e identidades sociais. MG 26 a 30 out. 2009.

VEIGA, J.E. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VIEIRA, P.F, *et al.* Desenvolvimento territorial sustentável: conceitos, experiências e desafios teórico-metodológicos. In: *EISFORIA*. v.4, n. especial . Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas (PPGAGR). Florianópolis: Editora UFSC, dez, pp 13-20. 2006.

VIEIRA, P.F. *et al.* (orgs.) *Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento*. Florianópolis: APED: Secco, 2010.

VIEIRA, P.F. *et al.* *Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. 1ª Ed. Florianópolis: Secco/APED. 2005.

VIEIRA, P.F. Rumo ao desenvolvimento territorial sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo. In: *EISFORIA*. v.4, n. especial . Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas (PPGAGR). Florianópolis: Editora UFSC, dez, pp 249-309. 2006.

VIOLA, E. A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental” In: FERREIRA, L. e VIOLA, E. (orgs.) *Incertezas da Sustentabilidade na Globalização*. Campinas, Editora da Unicamp. 1996.

VIOLA, E.; LEIS, H. “A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multisetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável”. In: HOGAN, Daniel e VIEIRA, Paulo. (orgs.) *Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável*. Campinas, Editora da Unicamp. 1992.

WERNER, D. Political patronage in Santa Catarina, Brazil. *Current Anthropology*, vol.26, n.1, February. 1985.

WILES, J., L. *et al.* Narrative analysis as a strategy for understanding interview talk in geographic research. *Area* 37 (1), p. 89-99. 2005.

ZHOURI, A. *et al.* (orgs) *A Insustentável leveza da Política Ambiental. Desenvolvimento e Conflitos Socioambientais*. Belo Horizonte, Autêntica. 2005.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. *Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de atuação*. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (orgs.) *Desenvolvimento e Conflitos Ambientais*. Editora UFMG, pp. 11-33, 2010.

ZIMMERMANN, F. O Funcionamento da Armação da Lagoinha: Hierarquia do Trabalho e o Controle dos Escravos na Caça à Baleia (Ilha de Santa Catarina, 1772-1825). Monografia de Conclusão de Curso de História. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC, Florianópolis, SC, 2006.

ANEXO
ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS POR BLOCO
TEMÁTICO⁷⁷

BLOCO TEMÁTICO PROCESSO CRIAÇÃO APA BF

Objetivo geral das entrevistas

Recuperar a trajetória histórica do processo criação da APA BF, identificando os principais atores e interesses associados ao processo, assim como quais foram e como surgiram os principais focos de conflito e cooperação entre os atores implicados.

Objetivos específicos das entrevistas

1. Identificar a gênese do processo criação.
2. Resgatar como se deu e quais foram os principais atores implicados no encaminhamento dos procedimentos junto ao IBAMA.
3. Identificar os principais interesses, discursos e formas de organização presentes no processo.
4. Identificar os principais focos de conflito e cooperação presentes no processo.
5. Compreender como foi elaborado e quais interesses influenciaram na definição do traçado geográfico final da APA BF.
6. Investigar quais as implicações da criação da APA BF para a proteção da população de baleias que frequentam a costa de SC.

Perguntas por objetivo específico

⁷⁷ Roteiros de entrevistas elaborados pela autora. Cada bloco temático contou com uma estrutura básica de roteiro que foi adaptada para cada entrevistado de acordo com o grupo social que representava na pesquisa, cargo ou função na instituição, quando era o caso, experiência de vida e tipo de linguagem a ser empregada para facilitar a comunicação.

1. Identificar a gênese do processo criação.
 - quando e por qual motivo surgiu a ideia de criar uma UC nesse espaço?
2. Resgatar como se deu e quais foram os principais atores implicados no encaminhamento dos procedimentos junto ao IBAMA.
 - Existia algum tipo de discussão prévia, com algum outro setor da sociedade civil local (comunidades, empresas, ONGs etc), sobre a possibilidade de criação da uma UC na região?
 - Como se deram os procedimentos técnicos junto ao então IBAMA?
 - O projeto baleia franca já sugeriu a criação da categoria APA? A proposta encaminhada já continha uma sugestão de limites?
 - Como o IBAMA recebeu a solicitação e encaminhou o processo?
 - O IBAMA investigou qual seria a categoria de UC mais apropriada para proteger as baleias naquele espaço?
 - Como o IBAMA encaminhou o processo junto à população local? Houve algum tipo de preocupação em consultar a população local ou mesmo de analisar o perfil socioeconômico da região antes de aprovar a solicitação?
 - Quem foram as pessoas responsáveis (coordenadores de gerências ou diretorias diretamente ligadas a criação de UCs) e quem foram os técnicos que executaram os procedimentos cabíveis em Brasília e no Estado de SC?
 - Quem foram os principais atores da sociedade civil envolvidos?
3. Identificar os principais interesses, discursos e formas de organização presentes no processo.
 - Qual o discurso dos atores governamentais? Era um discurso homogêneo ou havia conflitos internos? E entre os membros da sociedade civil envolvidos, quais eram os discursos e interesses? Os discursos correspondiam aos interesses? Os interesses conflitavam entre si? E os discursos?
 - Como os atores da sociedade civil se manifestaram? Houve algum tipo de organização (articulação) coletiva? Ou esses atores estavam isolados?

4. Identificar os principais focos de conflito e cooperação presentes no processo.
 - Em sua opinião, dentre os interesses (a favor e contra) presentes entre os atores implicados na criação da APA BF antes de 2000, quais deles estão associados aos principais focos de conflitos presentes hoje no território (mostrar tabela resumo conflitos)?
 - E com relação à cooperação, você acha que a APA BF influenciou a geração de alianças e associações entre aos atores ligados ao território da APA BF?
 - Você acredita que a criação da APA BF gerou novos conflitos ambientais e potencializou outros tantos? Quais?
 - Você acredita que a criação da APA BF refreou, de alguma forma, o avanço de projetos desenvolvimentistas de cunho estritamente econômico na região? Ou isso é apenas uma questão de tempo?
 - Você acredita que a APA BF tem a capacidade de influenciar positivamente no desenvolvimento de alianças e estabelecimento de projetos territoriais mais orientados com a noção de desenvolvimento sustentável? Por quê?
5. Compreender como foi elaborado e quais interesses influenciaram na definição do traçado geográfico final da APA BF.
 - Porque esse traçado, uma vez que a solicitação do projeto, na época, era para uma área exclusivamente marinha?
 - Em sua opinião quais são os pontos geográficos mais polêmicos do traçado atual da UC?
 - Você acredita que houve outros interesses por trás desse traçado? Quais seriam os mais significativos?
 - Houve uma consulta pública para apresentação da proposta de criação da APA?
6. Investigar quais as implicações da criação da APA BF para a proteção da população de baleias que frequentam a costa de SC.
 - Como a criação da APA BF tem influenciado no aumento do número de baleias na costa de SC?

- Você acredita que, caso a APA BF, não houvesse sido criada, a população de baleias estaria diferente do que está hoje? Por quê?

BLOCO TEMÁTICO PESCA⁷⁸

Objetivo geral das entrevistas

Levantar informações sobre o estado atual da atividade pesqueira na APA BF e seus impactos sobre o território do litoral centro-sul SC e averiguar qual a visão da instituição entrevistada sobre o tema.

Objetivos específicos das entrevistas:

1. Identificar quais são os principais conflitos e tensões relacionados à pesca na APA BF;
2. Identificar quem são os principais atores, interesses e discursos envolvidos de acordo com a visão do ator entrevistado e da instituição que representa;
3. Analisar qual a postura e modo de ação da instituição no território da APA com relação à pesca.

ROTEIRO SERVIDORES PÚBLICOS E LIDERANÇAS SINDICAIS

Bloco I: Introdutório

1. Qual seu cargo e função na instituição?
2. Qual sua relação com o tema da pesca (experiência anterior, atual etc)?
3. Em sua opinião, quais são os principais problemas socioambientais relacionados à pesca?
4. Com relação ao ainda jovem ministério da pesca, o Sr (a). acompanhou o processo de transição da Secretaria Especial da Pesca para o Ministério da Pesca? Qual foi seu envolvimento (participou e se envolveu ativamente ou acompanhou de longe)?

⁷⁸ Devido às diferenças de linguagem e especificidades das informações a serem colhidas com cada segmento, apresentamos aqui dois roteiros básicos de entrevistas no bloco temático da pesca, elaborados pela autora: entrevistas com pescadores e entrevistas com servidores públicos e lideranças sindicais.

5. Em sua opinião, quais foram os principais interesses que levaram a criação de um ministério exclusivo para pesca? Quem foram os principais agentes articuladores envolvidos? O processo foi top-down ou o contrário, partiu de pressão de atores da sociedade civil ligados ao setor pesqueiro?
6. Qual sua avaliação sobre a atuação desse ministério?
7. Quais as principais problemas ligados a ele? E potencialidades?
8. Qual a relação do projeto Revissee com o surgimento do ministério da pesca?
9. Como os resultados apresentados pelo projeto Revissee, relacionados à variabilidade e quantidade de estoques pesqueiros para o país, influenciam as políticas públicas pesqueiras nacionais?
10. A Sr (a). sabe algo sobre a pesca de interior e seu potencial para a produção alimentar? Existem dados sobre esse tema?

Bloco II: Conflitos/ tensões pesca APA BF

11. A Sr (a). sabe da existência da APA BF no litoral centro-sul, como a Sr (a). avalia a relação entre a pesca na região e a APA BF?
12. Quais os principais conflitos relacionados à pesca na região?
13. Em sua opinião, existe alguma relação entre a existência da APA e a criação ou intensificação de alguns desses conflitos?
14. Por favor, poderia listar por ordem de prioridade, dos problemas/conflitos listados acima, quais seriam os três principais casos diretamente associados à APA BF de maior impacto para o território do litoral centro-sul de SC? Justifique suas escolhas.

Bloco III: Indústria Pesqueira

15. Onde estão instaladas as principais indústrias pesqueiras no Estado?
16. A Sr (a). tem uma ideia de quantas são? Quantas estão em Itajaí? E em Fpolis? E em Laguna?
17. Sabe me dizer qual o universo de trabalhadores empregados na indústria pesqueira no estado?
18. Como se dão as relações de trabalho nessas indústrias (jornada de trabalho, salários, benefícios, condições de trabalho etc).

19. Os pescadores das indústrias dividem suas atividades com a pesca artesanal, ou não, trabalham apenas nas empresas?
20. Existe alguma avaliação a respeito da quantidade de mão-de-obra originária do litoral centro-sul empregada na indústria pesqueira?
21. E sobre os estoques pesqueiros extraídos dali? É possível realizar algum tipo de estimativa nesse sentido?
22. Qual o papel da produção pesqueira do estado de SC na cadeia produtiva da pesca nacional?
23. E o papel do Brasil na cadeia produtiva da pesca globalizada?
24. Em termos de exportações, quais são as principais espécies exportadas?
25. Qual o valor médio do quilo de cada uma delas vendido no mercado internacional?
26. Qual a contribuição do setor pesqueiro para o PIB nacional?
27. Qual a contribuição de SC para esse valor?
28. A Sr (a). detém informações de quanto seria a porcentagem da produção nacional exportada?
29. Qual a contribuição de SC nesse valor?

Bloco IV: Cooperação:

30. Em sua opinião quais são as principais potencialidades relacionadas à pesca no litoral centro-sul?
31. Pensando no tema pesca nos últimos 10 anos, é possível identificar algum tipo de associativismo formal na pesca criado por ocasião da existência da APA BF (mesmo que essa associação seja indireta)?
32. E de movimentações, manifestações ou outro tipo de ação coletiva relacionada ao tema?
33. Quais foram as principais consequências desses associativismos?
34. Sobre o tema da criação de uma RESEX, de onde surgiu a ideia? Em que “pé” anda o processo? Os pescadores continuam articulados?

Bloco V: Finalização

35. No caso da pesca, que atores aumentaram seu poder de barganha com o argumento de existência de uma APA e que atores se sentiram prejudicados?

36. Existe alguma informação que considere relevante sobre esse processo e que não foi abordada nas questões acima?
37. Por favor, indique outros agentes relacionados aos problemas pesqueiros que considere relevantes para serem ouvidos em nossa pesquisa.

ROTEIRO PESCADORES

Identificação

1. Qual seu nome completo? E sua idade?
2. Qual sua profissão?
3. O Sr. necessita exercer outras atividades para complementar sua renda? Quais?
4. Quantas pessoas moram na sua casa?
5. Quantas delas trabalham? Em quê?
6. Quantas têm carteirinha de pescador profissional?
7. Quais são os principais pontos onde o Sr. pesca? E os pescadores de seu grupo (colônia ou associação?)
8. Quais os principais petrechos e artes de pesca utilizados pelos pescadores desse grupo?
9. Quais as principais espécies pescadas?
10. Quais as de maior valor comercial?
11. Qual delas representa o maior valor em termos monetários para a renda dos pescadores de seu grupo?
12. O Sr. tem ideia de, mais ou menos, quanto essa espécie representa do valor total da renda média dos pescadores? Vocês conversam sobre isso?
13. Quem compra o pescado de vocês?
14. Depois, onde ele é comercializado (existe um, ou mais, intermediários, ou vai direto ao consumidor final)? O Sr. sabe onde estão os consumidores finais desse pescado?
15. Vocês sabem de algum tipo de incentivo do governo para pesca artesanal? Quais?
16. Se sim, vocês acessam esse incentivo, como?

Tensões e conflitos

17. Na sua opinião quais os principais problemas enfrentados pela pesca artesanal?

18. Isso se repete aqui na região? E aqui quais os principais problemas locais?
19. A pesca industrial aqui na região é importante?
20. Quais são as relações da pesca industrial com a pesca artesanal?
21. Existem pescadores de seu grupo (associação ou colônia) que embarcam nesses barcos industriais? E aqui da região?
22. O Sr. sabe como é a relação de trabalho nesses barcos (quantas horas, valor do salários, tem carteira assinada etc)?
23. Se não existisse a pesca industrial, seria melhor ou pior para pesca artesanal?
24. Porquê quais os principais problemas relacionados a ela?
25. Existem posturas diferentes relacionadas a pesca industrial dentro de seu grupo (divergências - tipo uns pescadores odeiam e outros se beneficiam de algum modo)?
26. Quando começaram esses problemas? Onde eles se localizam e se intensificam?
27. Os industriais sabem desses problemas? Vocês já os procuraram para conversar?
28. Existe algum espaço de negociação com eles?
29. Qual o argumento dos industriais?
30. Vocês já se organizaram de alguma outra forma para resolver esses problemas (procuraram outros órgão ou instâncias judiciais, fizeram manifestações ou denúncias em algum órgão ou jornal)?
31. Existe algum órgão ou entidade que os ajude nesse sentido? Qual (is) e como?
32. Em sua opinião o quê é mais difícil de se administrar na convivência diária entre os pescadores de seu grupo? Quais os principais problemas internos?
33. E com relação a artes e territórios de pesca, existem conflitos entre os pescadores de seu grupo? Quais os mais comuns?
34. E entre os de seu grupo e os demais? Existem espaços delimitados de pesca?

Porto

35. E o porto daqui tem alguma influência sobre a atividade de vocês? E da pesca artesanal da região como um todo?
36. E a ampliação do porto tem, ou terá algum impacto para a pesca artesanal? Qual?
37. O Sr. acredita que com o novo porto, poderão se instalar novas indústrias de pesca aqui na região? Existe pescado no mar para isso?

APA Baleia Franca

38. Você tem conhecimento da existência de uma APA das baleias aqui na região? Para seu grupo, isso é bom ou ruim? Por quê?
39. Quais os principais benefícios da existência dessa APA? E malefícios?
40. Vocês se relacionam de alguma forma com a equipe da APA Baleia Franca? Como?
41. Mas e com relação ao caso da pesca industrial, a APA não ajuda em nada?
42. E sobre a possibilidade de criação de uma RESEX da pesca artesanal, você tem conhecimento? O que pensa sobre isso?
43. Existe mais alguma informação sobre esse assunto, ou outro qualquer que o Sr. acha importante me falar?

BLOCO TEMÁTICO PORTO DE IMBITUBA

Objetivo geral das entrevistas

Levantar informações sobre o estado atual da atividade portuária em Imbituba e região e seus impactos sobre o território do litoral centro-sul SC e identificar como se deu o conflito e qual o estado atual da interface entre segmento portuário de Imbituba e APA BF.

Objetivos específicos das entrevistas:

1. Identificar a gênese e os motivos do conflito entre APA BF e atividades portuárias em Imbituba;
2. Identificar quem são os principais atores, interesses e discursos envolvidos de acordo com a visão do ator entrevistado e da instituição que representa;
3. Analisar qual a postura e modo de ação da instituição com relação ao conflito.

Perguntas

Componentes materiais

1. Qual seu nome completo?
2. Como está organizado o Porto de Imbituba hoje? Que empresas trabalham aí? O quê é de gestão privada e o quê é de responsabilidade da gestão pública?
3. Qual a relação da empresa Santos Brasil com o Porto Imbituba?
4. E com as obras de ampliação do Porto?
5. Após as obras de ampliação concluídas qual será a capacidade operativa do Porto?
6. Existe uma previsão de retorno direto para o município e para a região? Existem projeções quanto a geração de empregos e renda diretos e indiretos, números?
7. Quantos desses empregos poderão ser ocupados pela população local? É possível prever?
8. E em termos de retorno tributário para o município e o estado?
9. De onde vem os recursos para as obras de aumento do canal de dragagem do Porto? E de ampliação das plataformas de atracação de embarcações?

10. O governo do Estado e o município de Imbituba aportam alguma porcentagem de investimento nas obras de ampliação do Porto? Ou são somente recursos do PAC? Qual é o valor mesmo?
11. Essas obras contam com algum tipo de incentivo fiscal?
12. O quê vocês já tem previsto em termos de instalações secundárias ou auxiliares nos setores de empresas e serviços diretamente relacionadas a presença do novo porto (chamaremos de novo porto o Porto público já ampliado e operando com capacidade total)?
13. Estão previstas ou em andamento novas obras secundárias de infraestrutura pra facilitar o trânsito de materiais que chega e sai do porto? Tipo criação ou melhoramento de vias de acesso etc, quem financia essas obras?
14. Em sua opinião quais os setores industriais mais beneficiados com o novo Porto?

Componente Socioambiental

15. Em sua opinião quais seriam as principais fragilidades ligadas ao uso do espaço do litoral centro sul de SC? Quais seriam os principais problemas e conflitos desta porção do litoral?
16. Quanto aos componentes social e ambiental, como as obras do novo porto tem influenciado e ainda podem influenciar esses aspectos na região?
17. Sobre a área ambiental, é sabido que o impacto das obras de ampliação do canal para trânsito de navios e dragagem do fundo têm importantes consequências ambientais para a fauna marinha, sobretudo para as baleias, como vocês tem lidado com essa situação?
18. Com relação a pesca, é sabido que a região de Imbituba, Garopaba e Laguna são importantes focos de pesca industrial e artesanal, como o município tem se relacionado com o setor pesqueiro?
19. Existe algum dossiê ou outro tipo de levantamento de informações sobre as consequências da ampliação do Porto (incremento trânsito de navios e embarcações de pequeno porte na região, alteração do relevo da praia etc) para a atividade pesqueira?
20. A prefeitura já foi procurada por alguma entidade, ou organização ligada ao setor pesqueiro para tratar dos assuntos de interesse da pesca em geral?
21. E para tratar dos assuntos das obras de ampliação do Porto?
22. Você tem algum conhecimento de resistência de comunidades locais quanto às obras do Porto? Como se relacionam com elas?

23. No início dos trabalhos as obras foram paralisadas por ordem do IBAMA, correto? Qual a justificativa deles e como tudo voltou a funcionar?
24. Qual sua avaliação sobre a APA BF, sobretudo no que se refere aos aspectos de gestão do uso do espaço?
25. Sua instituição (ou empresa) mantém alguma relação com a APA BF? Se sim, como se dá essa relação?
26. Quais são os principais focos de problemas e conflitos entre os projetos da prefeitura e as ações (atribuições) da APA?
27. Sabemos que existe grande probabilidade do novo Porto redesenhar os rumos do desenvolvimento localmente e, com isso, influenciar uma reorganização territorial ampla em todos os setores (social, cultural, político, econômico), diante disso e, a partir do que o Sr. vê hoje, como o Sr. visualiza o cenário socioambiental futuro do litoral centro-sul de SC? Descreva a região daqui a 10 anos?
28. Existe alguma informação que considere relevante sobre esse processo e que não foi abordada nas questões acima?
29. Por favor, indique outros agentes envolvidos com a gestão do Porto Imbituba, que poderiam nos aportar mais informações sobre sua dinâmica espacial e socioambiental?