

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOCIÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

Sereno DuPrey Diederichsen

**PERCEÇÃO DOS ATORES SOCIAIS FRENTE AOS  
PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS DA BACIA  
HIDROGRÁFICA DO RIO TAVARES COMO SUBSÍDIO À  
ESTRATÉGIA DE GESTÃO COSTEIRA INTEGRADA**

FLORIANÓPOLIS  
2014



SERENO DUPREY DIEDERICHSEN

**PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS FRENTE AOS  
PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS DA BACIA  
HIDROGRÁFICA DO RIO TAVARES COMO SUBSÍDIO À  
ESTRATÉGIA DE GESTÃO COSTEIRA INTEGRADA**

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.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marinez Eymael Garcia Scherer

FLORIANÓPOLIS  
2014

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

Diederichsen, Sereno D.

Percepção dos atores sociais frente aos problemas socioambientais da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares como subsídio à estratégia de gestão costeira integrada / Sereno D. Diederichsen ; orientador, Marinez Eymael Garcia Scherer - Florianópolis, SC, 2014.  
151 p.

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

Inclui referências

1. Geografia. 2. Processos participativos. 3. Gestão costeira. 4. Representantes comunitários. I. Eymael Garcia Scherer, Marinez. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

*Para Jacquelyn Marie,  
companheira, amiga e entusiasta.*



## AGRADECIMENTOS

Todo trabalho é fruto de um esforço coletivo. Através deste reconhecimento percebo quantas pessoas estiveram envolvidas ou influenciaram na escolha do tema de trabalho e em sua realização.

Primeiramente agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, seus professores e técnicos, pelo acompanhamento, coordenação, e oferecimento de disciplinas, que tiveram grande contribuição ao presente estudo, e em minha formação. Nesse sentido, sou grato aos professores Luiz Fernando Scheibe, Leila Christina Duarte Dias, Elson Manoel Pereira, pelo conhecimento e experiências proporcionados.

Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de estudo, a qual possibilitou melhor desenvolvimento do estudo.

Ao Grupo de Gestão Costeira Integrada pela discussão, participação, companheirismo durante estes dois anos.

Agradeço aos professores Elson Manoel Pereira e Eduardo Juan Soriano-Sierra pelas contribuições junto ao exame de qualificação do presente estudo. Agradeço também aos mesmos, bem como o professor Milton Lafourcade pela participação e contribuições dadas na defesa do presente estudo.

Sou muito grato a minha orientadora Prof.<sup>a</sup> Marinez Eymael Garcia Scherer pelas inúmeras contribuições, pela sabedoria e sensibilidade durante a orientação, permitindo uma maior reflexão sobre os diferentes questões envolvidas na pesquisa. Ao “final” sinto-me muito afortunado pelo aprendizado, vivências, e trabalhos realizados junto ao processo de orientação.

Agradeço todos aqueles envolvidos diretamente na pesquisa, em especial os representantes comunitários, que pela dedicação para suas comunidades possibilitaram e doaram um pouco mais de seu tempo para a realização deste estudo.

Sou agradecido também aos vários amigos, companheiros, que batalham e dedicam seu tempo na busca de uma cidade melhor, e que preenchem sua vida pessoal com demandas de suas comunidades e lugar de pertencimento.

Por fim, agradeço amplamente a toda minha família, pelo companheirismo, apoio, e compreensão, facilitando e alegrando o processo de construção do presente estudo. Em especial, a minha mãe Dona Maria, minha esposa Jacquelyn, minha filha Lina, e meus sogros Paul e Susan, sem vocês este trabalho seria outro.



## RESUMO

A zona costeira tem se apresentado como uma área de grande relevância no contexto mundial, abrigando importantes áreas industriais, turísticas, atividades agropecuárias, além de ser o lugar de moradia de uma parcela considerável e cada vez mais crescente da população planetária. Aliada à progressiva demanda de recursos naturais e espaços de uso, a gestão da zona costeira aparece como uma estratégia promissora, buscando promover e garantir utilizações mais sustentáveis do espaço costeiro. Neste sentido, um elemento importante de tal estratégia está na promoção de uma maior participação dos diferentes atores sociais presentes, objetivando incluir o conjunto de percepções e pontos de vista existentes. Diante de deste contexto, a relevância do tema proposto aparece de investigar principalmente a percepção dos representantes comunitários, entendidos como aqueles mais próximos das populações carentes e dependentes da conservação dos recursos naturais. Tem-se como objetivo de pesquisa analisar a percepção dos atores sociais face os problemas socioambientais da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares (BHRT), localizada em Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, Brasil. Esta bacia se apresenta como um espaço relevante do município, devido a presença do único aeroporto da cidade, como localidade de potencial para o crescimento urbano, e como o principal eixo de acesso ao setor do sul do município. Como contraponto à expansão urbana, a bacia consta com uma importante unidade de conservação, situada no manguezal de sua desembocadura, e uma extensa planície ainda não ocupada, a qual apresenta uma importante área de banhado e vegetação de restinga. O presente estudo valeu-se da utilização de métodos qualitativos de pesquisa, optando pela adoção de questionários dirigidos, com questões abertas. Foram envolvidas 5 entidades comunitária e 3 atores governamentais, totalizando um conjunto amostral de 8 atores sociais. A metodologia empregada demonstrou-se como uma estratégia reveladora das várias perspectivas, questões de interesse, compromissos, e temas de conflito e consenso entre atores. Como resultado, obteve-se o apontamento dos principais problemas da área de estudo pelos representantes comunitários e atores governamentais envolvidos demonstrou certo consenso, em que a ocupação desordenada e o saneamento básico foram indicados por todos os atores como problemas prioritários a serem resolvidos. Em termos de obstáculos existentes frente a tais problemas foi apontado a rigidez e falta de participação social nos processos de tomada de decisão. O conjunto de atores participantes

indicaram uma perspectiva negativa para a BHRT, com a diminuição das áreas naturais e intensificação dos problemas já existentes. Com isso, as indicações realizadas pelos atores contribuem com um conteúdo relevante as estratégias de uma gestão costeira efetiva, em que a participação dos atores aparece como elemento de diálogo da gestão da área de estudo, podendo promover uma mudança progressiva no modelo de gestão pública.

**Palavras-chave:** Gestão costeira, atores sociais, processos participativos, representantes comunitários.

## ABSTRACT

Coastal zones are an area of great importance in global context. The coast connects important industries, tourist centers and agricultural areas, in addition to harboring a considerable and ever growing part of the world's population. The management of coastal zones in relation to the demand for natural resources and usable space has emerged as a promising way to promote and help guarantee the sustainable utilization of these rich and diverse areas. The differing interests, points of view, forms of conflict resolution and agreement presented by the stakeholders have become some of the dominating points in regards to coastal management. For this reason, the promotion of active participation of stakeholders is an essential element of the process when attempting to construct a shared vision and responsibility. In regards to this concept the principle relevance of the proposed theme is to investigate the perception of the represented community, understood to be those with ties to the lower income and society members dependent on the conservation of natural resources. The objective of the research is to analyze the perception of the stakeholders face the social-environmental problems facing the Tavares River Basin (TRB), located in Florianópolis, capital of the state of Santa Catarina, Brazil. The river basin is of great importance to the municipality because it is home to the city's only airport. It is also an area with high potential for urban growth and the main point of access to the southern part of the city. The river basin have to an important protected area, located in the mangrove its mouth. This fact can be used as a counter point against urban expansion. The study was based on the utilization of quantitative research methods, with the use of open question surveys. In this study 5 community entities and 3 governmental entities were involved, along with a sample set of 8 stakeholders. The methodology

used revealed itself as a revealing strategy in terms of various perspectives, questions of interest, compromises, conflict and consensus among the stakeholders. As, a result, the main problems by community representatives and government agencies involves resulted in the agreement that unorganized occupation and lack of basis sanitation were the most urgent problems that need to be resolved. In terms of obstacles, rigidity and lack of social participation in the decision-making process were cited. The participating stakeholders indicated a negative perspective for the TRB. With the shrinking of natural areas and the acceleration of preexisting problems. In addition, the indications made by stakeholders contribute to an effective strategy of coastal management, promoting a progressive social change of public management model.

**Keywords:** coastal management, stakeholders, participation processes, community representatives.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Urbanização do centro de Florianópolis e continente próximo. -----	30
Figura 02: Localização da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares delimitada em branco. -----	31
Figura 03: Feições geomorfológicas do setor sul da Ilha de Santa Catarina. -----	32
Figura 04: Evolução da cobertura vegetal e uso do solo da BHRT. ----	34
Figura 05: Diagrama da zona costeira e seus diferentes setores. -----	48
Figura 06: Delimitação da zona costeira brasileira-----	49
Figura 07: Estágios e evolução do processo de GCI. -----	57
Figura 08: Aprendizagem contínua do processo de GCI.-----	58
Figura 09: Ciclo de GCI no Brasil -----	61
Figura 10: Representação da área de abrangência de cada representação comunitária, demonstrada por diferentes cores. -----	84
Figura 11: Origem dos representantes comunitários -----	86
Figura 12: Idade dos representantes comunitários -----	86
Figura 13: Tempo de residência em sua localidade. -----	86
Figura 14: Participantes de outras instituições. -----	86
Figura 15: Perspectiva da condição geral da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares-----	89
Figura 16: Percepção da condição das áreas naturais da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares.-----	89
Figura 17: Representantes que tem conhecimento da existência das unidades de conservação. -----	90
Figura 18: Soma das indicações dos principais problemas da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares e localidades.-----	92
Figura 19: Soma das indicações dos problemas prioritários da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares.-----	95

Figura 20: Indicações de soluções para o problema de mobilidade e transporte público. -----	96
Figura 21: Indicações de soluções para o problema de saneamento básico. -----	96
Figura 22: Indicações de soluções para o problema de ocupação desordenada -----	97
Figura 23: Indicação de atores governamentais e não-governamentais com condições de solucionar os problemas levantados. -----	98
Figura 24: Indicação de formas de divulgar os problemas para a população-----	98
Figura 25: Delimitação das unidades de conservação presentes na Bacia Hidrográfica do Rio Tavares.-----	101
Figura 26: Proximidade de residências junto ao Rio Tavares. -----	106
Figura 27: Percepção de conflitos dos representantes comunitários.--	110

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Evolução do escopo de gestão costeira .....	51
Quadro 02: Distribuição do orçamento participativo por região.....	68
Quadro 03: Benefícios da participação social no processo de gestão.....	69
Quadro 04: Modalidades de participação social. ....	72
Quadro 05: Relação dos principais temas de compromisso indicados pelos representantes comunitários, divididos por entidades de representação comunitária.....	88
Quadro 06:Relação dos principais problemas coma porcentagem de indicação dos representantes, divididos por entidades de representação comunitária.	94
Quadro 07: Relação dos problemas socioambientais por ator governamental .....	105
Quadro 08: Relação do grau de prioridade dos principais problemas socioambientais por ator participante.....	108
Quadro 09: Relação dos conflitos socioambientais por ator governamental .....	111

## LISTA DE SIGLAS

BHRT – Bacia Hidrográfica do Rio Tavares  
CASAN - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento  
CIRM – Comissão Interministerial para os Recursos do Mar  
CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento  
FLORAM - Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis  
GCI – Gestão Costeira Integrada  
GERCO – Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro  
GESAMP – *Grupo Mixto de Expertos sobre los aspectos científicos de la contaminación Del mar* – Espanhol (Espanha)  
IPUF - Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis  
NGDC - Núcleo Gestor Distrital do Campeche  
PA – Percepção Ambiental  
PDP - Plano Diretor Participativo  
PEGC – Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro  
PMGC – Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro  
PMMC - Parque Municipal do Maciço da Costeira  
PNGC – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro  
PNGC II - 2º Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro  
PROJETO ORLA - Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima  
RESEX - Reserva Extrativista Marinha do Pirajubá  
SMDU - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano  
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação  
UCs - Unidades de conservação  
UFECO - União Florianopolitana de Entidades Comunitárias  
ZEE – Zona Econômica Exclusiva

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	21
1.1 Justificativa.....	23
1.2 Hipótese e pergunta de pesquisa .....	25
1.3 Objetivos do estudo.....	26
1.3.1 Objetivo geral .....	26
1.3.2Objetivos Específicos .....	26
2. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO .....	27
2.1 Caracterização da Ilha de Santa Catarina.....	27
2.1.1 Aspectos físico-naturais.....	28
2.1.2 Evolução da paisagem .....	28
2.2. Caracterização da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares .....	31
2.2.1 Aspectos físico-naturais.....	32
2.2.2 Evolução da paisagem.....	33
2.2.3 Planejamento Urbano e Ambiental.....	36
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	37
3.1 Delimitação e adequação da metodologia empregada .....	38
3.2 Levantamento de dados .....	39
3.3 Universo amostral e roteiro do questionário .....	39
3.4 Análise dos dados .....	41
3.5 Pesquisa de campo .....	42
4. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DO TEMA DE PESQUISA .....	43
4.1 Os problemas ambientais e a gestão territorial.....	43
4.2Zona Costeira.....	46
4.3 A Gestão Costeira .....	49
4.4 Gestão Costeira Integrada.....	52

4.4.1 Definição e objetivos da GCI .....	53
4.4.2 Principais conceitos e enfoques da GCI .....	54
4.4.3 Resultados e importância do processo de GCI.....	58
4.5 Gestão Costeira no Brasil, Santa Catarina e Florianópolis .....	58
4.6 Participação social no processo de gestão .....	64
4.6.1 Participação social e a gestão pública .....	65
4.6.2 Modalidades e qualidade na participação .....	71
4.6.3 Percepção dos atores envolvidos no processo de gestão .....	74
4.6.4 Conflito e consenso entre atores sociais .....	77
<b>5. A PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS FRENTE AOS PROBLEMAS SÓCIOAMBIENTAIS.....</b>	<b>82</b>
5.1 Representantes comunitários .....	82
5.1.1 Perfil dos representantes locais.....	85
5.1.2 Situação ambiental.....	88
5.1.3 Identificação dos problemas socioambientais e possíveis soluções .....	91
5.2 Atores governamentais.....	99
5.2.1 Atuação, planejamento, e participação social .....	99
5.2.2 Problemas ambientais.....	104
5.3 Comparação dos problemas socioambientais indicados pelos diferentes atores sociais .....	107
5.4 Conflito e consenso entre os atores sociais.....	109
5.4.1 A percepção de conflito pelos atores.....	109
5.4.2 Temas de conflito entre os atores.....	113
5.4.3 Temas de consenso entre os atores.....	114
<b>6. DISCUTINDO A PERCEPÇÃO DOS ATORES JUNTO À BORDAGEM DA GESTÃO COSTEIRA INTEGRADA.....</b>	<b>116</b>
6.1 A percepção dos atores e a gestão da BHRT enquanto espaço costeiro.....	116

6.2 O estudo de percepção dos atores junto ao debate sobre participação social .....	124
6.3 Alcances e limites dos métodos empregados .....	127
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	130
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	133
9. APÊNDICES .....	144



## 1. INTRODUÇÃO

O enfrentamento do imenso descompasso entre a lógica econômica e a capacidade de suporte e recomposição dos sistemas naturais, tem indicado uma necessidade de reflexão sobre as práticas humanas atuais e o processo de governabilidade do sistema social. É possível afirmar que várias iniciativas têm demonstrado a urgência de tais desafios, e as consequências perversas tanto em termos ambientais como sociais, indicando a necessidade de uma mudança drástica nas atitudes e práticas cotidianas, as quais se relacionam as estratégias de desenvolvimento, sistemas de valores, e visões de mundo (VIEIRA & CAZELLA, 2009).

Estudos ambientais estão comprovando o severo agravamento da deterioração do meio ambiente global, e como os diversos ecossistemas integrantes da biosfera estão se aproximando rapidamente ao limite de sua capacidade de suporte (LEIS *et al*, 1991). Vieira e Cazella (2009) afirmam que, nos últimos 40 anos os sinais de alerta se tornaram muito mais visíveis e agudos, indicando o alto índice de degradação de alguns ecossistemas. Já Martinez Alier (2011) indica que um ponto central desse debate está na disputa e conflitos de sistemas de valores, onde atualmente não são levadas em conta as várias formas de relações socioambientais estabelecidas, predominando um modelo de intervenção espacial altamente impactante e pouco eficiente em termos de benefício social.

A zona costeira tem se apresentado como um espaço exemplar de tal desafio, com uma grande variedade de atividades socioeconômicas, diversidade de grupos sociais, e um contexto de crescimento urbano (MARRONI & ASMUS, 2013). Este panorama tem contribuído para o entendimento da própria zona costeira como um espaço-problema, principalmente devido aos inúmeros conflitos gerados pela utilização e acesso aos recursos naturais (BARRAGÁN, 2003).

As afirmações apresentadas até aqui indicam que parte desse grande desafio está vinculado à um novo modelo de gestão e planejamento, atrelada a novos modelos de governança, ou seja, de interação entre os poderes políticos, instituições e sociedade civil. A inclusão da participação social junto ao processo de tomada de decisão, tem aparecido principalmente depois dos anos 90 como um princípio organizador dos processos de formulação de políticas públicas, em que idealmente se traz ao debate o próprio processo de tomada de decisão (MILANI, 2008).

Muitos autores tem apontado para os benefício da adoção da participação social junto a iniciativas de gestão e planejamento, sendo

reconhecida como importante mecanismo de aprendizagem social, no sentido de uma cidadania ativa e de empoderamento da sociedade civil do processo de tomada de decisão (MARRONI & ASMUS, 2013; MILANI, 20008; ROCKLOFF & LOCKIE, 2004; OLSEN, 2000).

Dentre as esferas de gestão, as iniciativas de gestão na esfera local tem aparecido importante estratégia de promoção de modelos mais sustentáveis de utilização dos recursos costeiros. Devido a maior facilidade de identificação dos atores, utilizações e conflitos, a esfera local permite que tais atores tomem parte do processo decisório, facilitando o estabelecimento de objetivos comuns aos mesmos (MARRONI & ASMUS, 2013; ROCKLOFF & LOCKIE, 2004).

Ainda que a participação social tenha um amplo reconhecimento enquanto processo pertinente de deliberação democrática, inúmeros obstáculos limitam a capacidade de debate e estabelecimento do interesse comum (MILANI, 2008). Alguns autores como Milani (2008) e Rockloff & Lockie (2004) apontam que um grande desafio está na formação de uma estrutura institucional que permita um diálogo constante com a sociedade civil, permitindo assim a inclusão de atores sociais historicamente distantes do processo de tomada de decisão.

Voltando-se sobre o contexto do município de Florianópolis, e mais especificamente da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares (BHRT), a expansão urbana sem a adoção de critérios claros, com intensa transformação da paisagem e pouca concordância ou aceitação por parte da população. Corroborando com esta perspectiva, Pereira (2010) aponta que o planejamento urbano que tradicionalmente vem sendo implantado no município se baseia sobre uma racionalidade edificadora, com alta rigidez e hierarquização, muitas vezes distante da conjuntura histórica da cidade e de suas comunidades.

O mesmo autor afirma que frente ao novo panorama legal, em que a lei 10.257, o Estatuto da Cidade, estabelece que o planejamento deve acontecer de forma participativa, os vários atores sociais, com visões de cidade muitas vezes antagônicas, são colocados lado a lado em debate. Junto a este processo, houve a formação e fortalecimento das entidades comunitárias, objetivando um melhor envolvimento nos processos decisórios da cidade e de seus bairros, tendo estes movimentos sociais passado por um processo de aprendizagem sobre os mecanismo legais de deliberação e reivindicação.

Com isso, compreender a percepção dos problemas socioambientais do conjunto de atores presentes na BHRT, bem como pontos de consenso, conflito, aparece como importante elemento de

contribuição para iniciativas de gestão participativa, como preconizado pela gestão costeira integrada.

## **1.1 Justificativa**

O crescente processo de expansão urbana na zona costeira, com a intensificação da utilização dos ambientes naturais tem gerando mudanças no espaço costeiro, em um intervalo de tempo curto, desconsiderando as condições naturais e culturais das localidades. Esse panorama torna-se ainda mais complexo com o jogo de forças dos diferentes atores sociais, aliado à carência de políticas efetivas comprometidas com a totalidade da zona costeira. Esta lacuna permite, muitas vezes, a apropriação e exploração indevida de ambientes de grande importância para a sustentabilidade da região (OLSEN, 2000; CLARK, 1996).

Clark (1996) ressalta que muitos governos têm desenvolvido programas que são operados por uma variedade de agências, agindo de forma desconectada, promovendo grandes perdas e ações insuficientes na resolução de problemas da zona costeira. O mesmo autor afirma que, há atualmente uma mudança de raciocínio político com a tendência de programas mais abrangentes e amplos que buscam compreender a realidade dessas áreas de maneira integrada.

Com o objetivo de responder à problemática ilustrada acima, diversas iniciativas têm buscado superar tais heranças políticas centralizadoras, ressaltando a necessidade de reformulação dos processos de tomada de decisão, tornando-os mais participativos e integradores, e adequados ao ponto de vista ambiental e social. Um elemento importante neste contexto está na integração do conhecimento comunitário e científico, produzindo um conjunto de conhecimento pertinente e confiável para o processo de tomada de decisão (OLSEN, 2000).

A partir do entendimento de que a falta ou falhas de um processo de gestão ineficiente irão repercutir diretamente no espaço, e por tanto em seus elementos naturais e humanos, a percepção de conflito dos atores locais e de seus representantes assume grande relevância, devido principalmente o fato de estes atores sociais serem aqueles diretamente afetados. Muitos autores tem apontado para a relevância da inclusão da percepção do conjunto de atores sociais envolvidos desde o início do processo de planejamento, no sentido de incluir seus interesses e valores, ampliando o rol de temas tratados, e potencializando assim uma utilização mais racional dos recursos e ambientes (MARTINEZ ALIER, 2011;

MILANI, 2008; WALKEEDEN, 2006; VIEIRA *et al*, 2005; ROCKLOFF & LOCKIE, 2004; OLSEN, 2000).

Em virtude de crescente demanda de recursos naturais costeiros, a resolução de conflitos tem sido reconhecido como um campo importante da gestão costeira, objetivando criar certo consenso e uma visão compartilhada entre os atores, principalmente em relação qualidade ambiental dos ambientes (SCHIVELY, 2007; ROCKLOFF & LOCKIE, 2004).

Neste sentido, estudos que estejam vinculados a problemática da participação social podem contribuir ao debate sobre a inclusão e divisão de poderes entre diferentes atores sociais (governamentais e não-governamentais) no processo de tomada de decisão. Se há um certo consenso sobre a relevância dos processos participativos junto a esfera de gestão e planejamento, há ainda um grande desafio no sentido de garantir qualidade em tal processo, e de promoção de um controle e empoderamento social das decisões deliberadas (MILANI, 2008).

A partir do reconhecimento do estágio inicial deste modo de deliberação de políticas públicas, os estudos voltados a caracterização dos atores sociais atuantes, principalmente aqueles ligados as comunidades, contribuem ao entendimento das oportunidade e desafios postos a efetivação da participação social, fornecendo também subsídio as iniciativas de gestão existentes e pretendidas no contexto de interesse. O presente estudo assume tal panorama, objetivando compreender, analisar e contribuir para as iniciativas de gestão participativas envolvidas com a BHRT e o município de Florianópolis.

A cidade de Florianópolis, assim como outras partes do Estado de Santa Catarina, apresenta uma “situação ambiental” preocupante devido à concentração da população nestas áreas, falta de saneamento público e supressão das áreas naturais. Essa condição tem sido historicamente produzida devido aos interesses de alguns setores da sociedade, como empreendedores imobiliários, empresários da construção civil e do turismo (TRINDADE, 2009; REIS, 2002).

A localidade do sul da ilha, mais especificamente os bairros do Rio Tavares e Campeche, tem aparecido como importante vetor de crescimento da cidade, em função principalmente, do fácil acesso ao centro urbano da cidade e de sua beleza paisagística. Atreladas a esta expansão, obras de infraestrutura vêm sendo executadas sem critérios claros, intensificando a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, com construções muitas vezes ilegais e sem saneamento básico, ocasionado riscos à saúde pública e danos irreversíveis ao meio ambiente.

A escolha da BHRT como área de estudo se deu pelo entendimento da bacia hidrográfica como uma unidade espacial e uma escala de análise excepcional para a gestão e planejamento, devido caráter integrador da rede hidrográfica, que causa certa interdependência entre as atividades presentes na mesma. Outro elemento determinante na escolha está no debate atual sobre a integração da gestão costeira com a gestão ou comitês de bacias hidrográficas, o que permitiria uma maior abrangência e integração das questões tratadas, potencializando os êxitos e oportunidades para uma gestão efetiva (POLETTE *et al*, 2006).

Dentro da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares (BHRT) há a presença de duas Unidades de Conservação, a Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé(RESEX) e o Parque Municipal do Maciço da Costeira(PMMC). Estas unidades embora protegidas legalmente apresentam ameaças devido à má gestão e a utilização irregular.

De acordo com os problemas apontados, se acredita ser relevante a elaboração de uma pesquisa que elucide, as diferentes realidades socioambientais, os posicionamentos dos representantes comunitários e dos atores sociais que atuam no campo gestão, visando contribuir a uma estratégia de gestão costeira e de estruturação de alternativas, no sentido salvaguardar o patrimônio natural da área.

## 1.2 Hipótese e pergunta de pesquisa

A partir da premissa de que um importante elemento para o planejamento adequado e a efetivação da gestão costeira está na assimilação das percepções dos diferentes atores sociais presentes na área de interesse, tomando-as como ponto de partida para o entendimento dos problemas, conflitos e entraves, assim como das alternativas e possibilidades existentes, o entendimento de tais percepções vinculada a uma caracterização ambiental da área pode fornecer um relevante conteúdo para se articular com o processo de gestão costeira integrada.

Assumindo esta perspectiva como um panorama geral da pesquisa, buscou-se verificar a hipótese de que, do entendimento e conjunto de percepções ambientais dos atores sociais vinculados ou atuantes junto a Bacia Hidrográfica do Rio Tavares, tem-se um corpo de questões suficientemente abrangente e significativo, permitindo elencar algumas ações potenciais na resolução de conflitos e problemas ambientais.

Seguindo a hipótese de trabalho foi desenvolvido a pergunta de pesquisa, buscando entender: Como a percepção dos atores sociais frente aos problemas socioambientais da BHRT, bem como os temas de conflito

e consenso entre os atores, podem contribuir para estratégias de Gestão Costeira Integrada?

### 1.3 Objetivos do estudo

#### 1.3.1 Objetivo geral

Analisar a percepção dos atores sociais frente aos problemas socioambientais da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares (Ilha de Santa Catarina, SC, Brasil), como um subsídio às estratégias de Gestão Costeira Integrada.

#### 1.3.2 Objetivos Específicos

- Descrever a realidade socioambiental da BHRT e seus problemas a partir do ponto de vista dos atores locais e governamentais;
- Identificar como os representantes comunitários percebem a atuação dos atores governamentais e não-governamentais, e suas respectivas responsabilidades;
- Levantar as principais iniciativas de gestão presentes na BHRT, bem como as ações e perspectivas de atuação dos atores governamentais presentes na área;
- Levantar temas de conflito e consenso entre os atores, como instrumento que auxilia os processos de decisão e de implementação da gestão costeira integrada;
- Indicar como a percepção dos atores sociais pode contribuir à estratégias de Gestão Costeira Integrada.

## 2. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

A apreciação dos elementos físico-naturais e da transformação da paisagem se apresentam como importante elemento de compreensão dos atributos e qualidades existentes na área de estudo, sendo reconhecidos como elementos relevantes a qualquer iniciativa de gestão territorial.

Já o entendimento das características e da evolução da paisagem da Ilha de Santa Catarina aparece como um elemento de apreensão do contexto social e natural sob o qual a cidade de Florianópolis vem se desenvolvendo. Uma vez que as iniciativas de gestão costeira em nível local estão fortemente atreladas ao contexto e crescimento dos espaços urbanos, a compreensão do modelo de cidade pretendido para o município contribui para a indicação de alternativas possíveis a melhoria do processo de gestão, e assim das condições socioambientais.

Uma vez que o levantamento das características naturais e da evolução da paisagem não se apresentam como foco principal da pesquisa, mas como um elemento que contribui no entendimento do processo e condições em que as relações socioambientais se estabelecem, apresenta-se aqui uma análise sucinta das características da área de estudo.

### 2.1 Caracterização da Ilha de Santa Catarina

A Ilha de Santa Catarina situa-se no setor central do litoral catarinense, localizado na região sul do Brasil, estando situada entre os paralelos de 27°22'45" e 27°50'10" de latitude sul e os meridianos de 48°21'37" e 48°34'49" de longitude oeste. Sua localização geográfica lhe confere características climáticas e naturais comuns aos da região continental circundante (HORN FILHO *et al*, 2006).

Segundo a classificação de Köppen o Estado de Santa Catarina está situado na zona de clima subtropical. Monteiro (2001) afirma que a zona costeira catarinense apresenta características do tipo de clima Cfa, correspondendo a um clima mesotérmico com chuvas bem distribuídas ao longo do ano, e sem período seco. O clima na Ilha de Santa Catarina apresenta forte influência marinha, o que lhe confere baixa amplitude térmica, assim como um incremento e regularidade da precipitação ao longo do ano (MONTEIRO, 2001).

### 2.1.1 Aspectos físico-naturais

A geologia da Ilha de Santa Catarina é marcada por duas unidades bem distintas, o embasamento cristalino a cobertura sedimentar quaternária. Os primeiros são representados por grandes núcleos rochosos, apresentando predominantemente granitos, riolitos e diabásios, de idade que varia de 690 a 120 milhões de anos. Já a cobertura sedimentar quaternária, é formada por sedimentos de origem marinha, lagunar, paludal, eólica, de manguezais e de encosta. Este conjunto de depósitos geológicos que deram origem a planície costeira, contam com a característica de serem recentes, inconsolidados, e de idade variável, em um intervalo de 120 mil anos até os dias atuais (HORN FILHO *et al*, 2006).

As unidades geomorfológicas presentes na área de estudo correspondem às Serras Cristalinas Litorâneas e Planícies Litorâneas. As primeiras são formadas por conjuntos montanhosos denominados de Maciços Graníticos, de altitudes de 75 a 532 metros. O relevo é marcado encostas íngremes e vales profundos, favorecendo processos erosivos. As unidades de Planícies Litorâneas representam as terras baixas da Ilha de Santa Catarina, sendo formada por processos marinhos e continentais de acumulação e erosão, dando origem conjunto complexo de formas de relevo (HORN FILHO *et al*, 2006; CRUZ, 1998).

### 2.1.2 Evolução da paisagem

A Ilha de Santa Catarina apresentava originalmente 90% de sua área coberta por vegetação, sendo dividida em dois principais grupos: as formações florestais e as formações tipicamente litorâneas. A Floresta Ombrófila Densa corresponde ao principal tipo de formação florestal presente na ilha, desenvolvendo-se nas encostas e na planície litorânea, tendo seu maior desenvolvimento nas encostas, alcançando mais de 30 metros. (TABACOW, 2002). Já nas planícies litorâneas tal floresta aparece como uma transição entre a floresta de encosta e a restinga, onde as condições edáficas são menos favoráveis, formando grupos vegetais menos densos e de altura próxima de 20 metros (CARUSO, 1983).

As formações litorâneas são representadas por espécies vegetais adaptadas a influência marinha, como a salinidade, ação de ventos e ondas, e a variação da maré. Devido à grande variação de habitats existentes, cada tipo vegetacional pode ser considerado como uma sub-formação, tal como os manguezais, vegetação de restinga, dunas e praias. Uma característica comum a tais formações está em seu caráter

adaptativo, instalando-se sobre áreas de grande estresse e escassez de nutrientes ou oxigênio (CARUSO, 1983).

A evolução da ocupação humana trouxe relevantes alterações ao meio físico. As primeiras atividades<sup>1</sup>desenvolvidas na Ilha correspondem a criação de gado e agricultura, as quais se desenvolveram nas planícies e encostas. Caruso (1983) estima que na década de 1940 já havia sido eliminada cerca de 80% das florestas nativas, tendo um impacto mais expressivo sobre as florestas de encostas.

Somente em meados do século XVIII a ocupação humana torna-se expressiva, produzindo grandes alterações em um curto período de tempo, período marcado pela imigração açoriana, onde foram formados vários núcleos de povoamento na ilha e no continente próximo. Em termos espaciais, foram criados vários núcleos de povoamento, conectados por caminhos terrestres, privilegiando o assentamento sob áreas de baixa declividade, adequadas à agricultura e de melhor acesso (REIS, 2002).

Quanto ao modelo de ocupação, Veiga (1993) indica que a implantação se caracterizou pela adoção de um padrão linear dos lotes, envolvendo a cultura de subsistência de regime rotativo. Outro elemento importante tratado pelo mesmo autor trata-se dos sistemas de terras comunais, utilizadas para criação do gado, e obtenção de madeira e lenha. As áreas comunais encontravam-se conjugadas às propriedades agrícolas, geralmente em setores de baixo interesse, mais especificamente nas áreas de formações vegetais litorâneas e sopé dos morros.

Caruso (1983) aponta que a migração açoriana foi decisiva na conformação dos espaços urbanos, atrelados a aspectos culturais e socioeconômicos, conferindo com isso padrões urbanísticos e de intervenção no espaço natural, que irão pré-determinar ou condicionar o processo de expansão urbana e as obras de infraestrutura posteriores.

Um segundo momento importante na conformação e evolução da paisagem do município de Florianópolis, é representado pela estagnação da agricultura e da atividade portuária no início do século XX. Peluso Júnior (1991) indica que a construção a Ponte Hercílio Luz, inaugurada no ano

---

<sup>1</sup>O presente estudo atenta para aquelas transformações na paisagem que tiveram maior repercussão sob as características naturais, e que também estiveram envolvidas com uma intervenção estatal, no sentido de promoção de uma utilização intensa dos recursos naturais. Porém reconheceu-se que em tal território já haviam populações indígenas, as quais também promoveram certa alteração nos espaços naturais.

de 1926, correspondeu ao símbolo de tal mudança. O transporte rodoviário aparece como grande dinamizador da economia, vinculando um amplo conjunto de infraestrutura. As expressivas alterações dos meios naturais se deram em vista da adoção de uma perspectiva sanitaria e de padrões estéticos que refletiam o modelo das demais capitais brasileiras.

Nas décadas seguintes o crescimento urbano de Florianópolis foi significativo, influenciado pelo forte movimento migratório (Figura 01). A implantação da Universidade Federal de Santa Catarina, da Universidade do Estado de Santa Catarina e da empresa estatal Eletrosul, representou o fortalecimento da expansão urbana, e do modelo de cidade baseada economicamente no comércio e na prestação de serviços, principalmente pela criação de novos bairros residenciais, como a Trindade, Itacorubi, Santa Mônica e Pantanal (PELUSO JÚNIOR, 1991).

Figura 01: Urbanização do centro de Florianópolis e continente próximo.



Fonte: Arquivo pessoal – Sereno D. Diederichsen, 2012.

A grande expansão dos acessos viários, e a ocupação dos balneários levaram ao surgimento de outro ciclo econômico, o turismo. Esta mudança representou uma alteração sobre o foco do crescimento urbano, voltado agora aos balneários e praias. Segundo Reis (2002) a expansão imobiliária neste período, foi representada por uma desconsideração dos ecossistemas insulares, havendo em muitos casos uma expansão de caráter ilegal. Se o turismo aparece atualmente como principal “vocação” da cidade, os processos de exclusão social,  xodo populacional, descaracteriza o dos balneários, e eleva o do custo de vida não têm sido levados em conta.

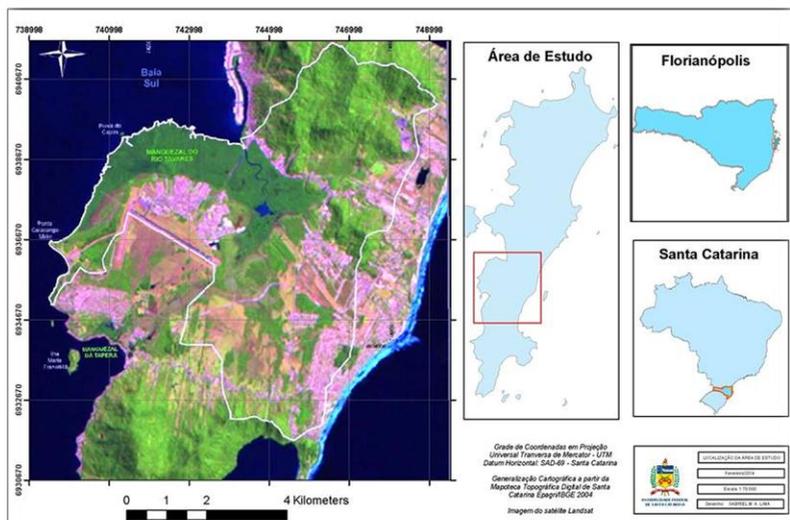
As coloca es feitas até aqui exemplificam o processo e modelo de cidade pretendida para Florianópolis, bem como das rela es sociais e ambientais travadas, n  obstante do contexto brasileiro, demonstrando um desconhecimento e descomprometimento com a realidade ambiental e social local. Se o panorama atual do município tem apontado para o

crescimento urbano, este estará vinculado a iniciativas de planejamento e gestão, as quais deverão contingenciar os problemas e conflitos socioambientais e promover certo consenso sobre os caminhos traçados e desejados.

## 2.2. Caracterização da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares

A Bacia Hidrográfica do Rio Tavares (BHRT) está localizada no setor centro-oeste da Ilha de Santa Catarina (Figura 02). Esta bacia é a segunda maior em extensão do município, contando com uma área de 4360, 75 hectares (TRINDADE, 2009). O Rio Tavares, seu principal rio, conta com cerca de 9 km de extensão, seu percurso tem início nos morros Sertão e do Badejo, tendo o Rio Ribeirão da Fazenda, o qual nasce no Morro das Pedras, como seu principal afluente. Os médio e baixo cursos do rio atravessam uma área de planície, desaguando na Baía Sul em um estuário, situado em uma vasta e importante área de manguezal (ARAÚJO & ROCHA, 1993).

Figura 02: Localização da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares delimitada em branco.



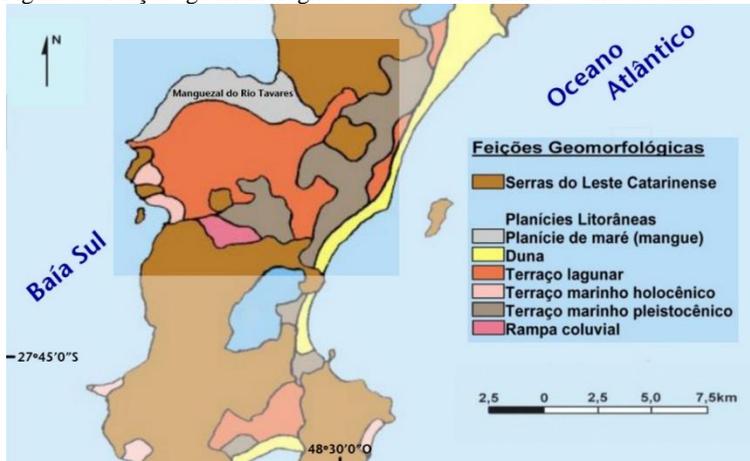
Fonte: Elaboração própria.

### 2.2.1 Aspectos físico-naturais

Na BHRT estão presentes as duas unidades geológicas existentes na Ilha de Santa Catarina, o embasamento cristalino e o depósito sedimentar quaternário. Decorrente disso, estão também presentes as unidades geomorfológicas das Serras Cristalinas Litorâneas, tendo o Maciço da Costeira como principal exemplar. Devido à importância das formações vegetais e do aporte e recarga hídrica em tal unidade foi criado o Parque Municipal do Maciço da Costeira (Lei Municipal 4605/95 Dec. 154/95) com área de 1453 hectares, unidade de conservação gerida pela Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis (FLORAM).

A outra unidade geomorfológica existente na atual área de estudo, corresponde a planície litorânea. De acordo com a figura 03, pode-se notar que na BHRT os depósitos sedimentares contam com diferentes origens e processos formadores. Há uma grande presença de depósitos marinhos, de idades e origens variadas, bem como depósitos coluviais e de manguezal (HORN FILHO *et al*, 2006).

Figura 03: Feições geomorfológicas do setor sul da Ilha de Santa Catarina.



Fonte: Adaptado de Horn Filho *et al*, 2006.

A BHRT abriga um mosaico de ecossistemas de grande riqueza ambiental, tais como a Floresta Ombrófila Densa, Restinga, Banhados, e Manguezais, caracterizando a transição entre ambientes marinhos e terrestres. Devido à importante área de manguezal, e a presença histórica de extrativistas e pescadores, foi criada em 1992 a primeira Reserva Extrativista Marinha do Brasil, a Reserva Extrativista Marinha do

Pirajubaé (Decreto Presidencial nº 533, de 1992), uma Unidade de Conservação Federal, que possui uma área de 14,4 km<sup>2</sup>, e permite uso direto de seus recursos naturais, tendo atualmente a extração de berbigão como principal fonte de renda para os extrativistas.

### 2.2.2 Evolução da paisagem

Assim como em todo o município, na BHRT a agricultura de subsistência e a criação de gado apareceram como as primeiras atividades econômicas dinamizadoras e de maior capacidade de alteração da paisagem natural. Trindade (2009) realizou a evolução da cobertura vegetal e uso do solo da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares, conjuntamente com a Bacia Hidrográfica da Tapera, referente aos períodos de 1938, 1978, e 1998, se utilizando da aerofotogrametria, trabalho este muito caro para a verificação da modificação e antropização da paisagem.

A análise feita por esta autora referente ao ano de 1938 evidenciou uma ampla alteração da cobertura vegetal, tanto na planície costeira quanto nas encostas dos morros, o que pode ser percebido na Figura 04 abaixo. Outro elemento importante levantado corresponde à ampla área ocupada por manguezal, bem como o baixíssimo índice de áreas urbanizadas ou povoadas, onde o único núcleo de povoamento aparece no atual bairro do Rio Tavares.

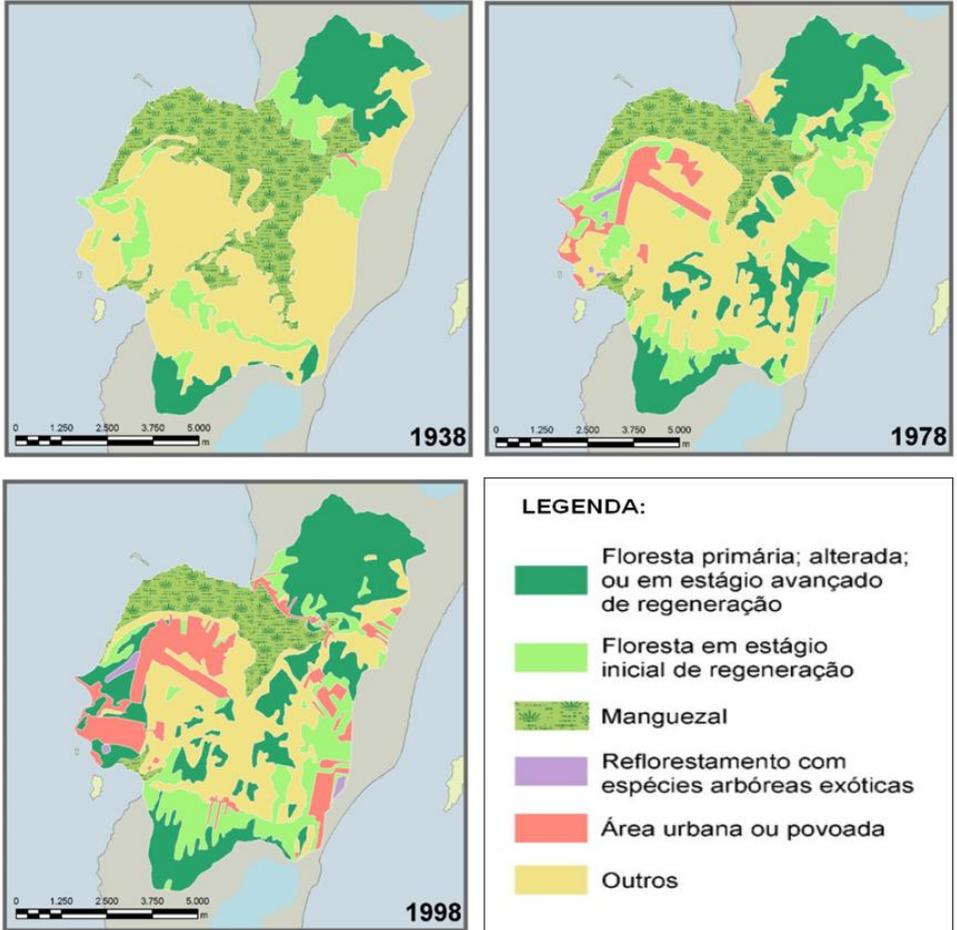
Acredita-se que o modelo de ocupação e distribuição das atividades na BHRT deu-se segundo o modelo indicado por Veiga (1993), com a ocorrência de agricultura nas encostas e a retirada de madeira e a criação de gado em regime comunal na planície, elemento este que ainda apresenta seus resquícios na atualidade.

Seguindo a lógica econômica e social do município, nas primeiras décadas do século XX presenciou-se o declínio da agricultura, e um esforço de no sentido de “modernizar a cidade”. Na BHRT as décadas seguintes apresentaram vários desdobramentos de tal transformação, representados por obras de drenagem e aterros, a construção e obra do Aeroporto Hercílio Luz e da Base Aérea, assim como a construção da Rodovia Deputado D. Freitas e a SC-405. Obras estas que dinamizaram a região da planície costeira, produzindo um processo de atração populacional.

Segundo a análise de uso do solo de Trindade (2009), do ano de 1978, a BHRT havia passado por algumas mudanças. A partir da Figura 04 pode-se notar a transformação da paisagem, com o crescimento populacional nas proximidades do Aeroporto Hercílio Luz (Bairro

Carianos), o aparecimento de reflorestamento com espécies exóticas nos arredores da mesma área, assim como de uma diminuição considerável da área de manguezal, permanecendo apenas 47,81% do total levantado no período de 1938. Outro elemento importante está na recuperação da mata de encosta, com o aumento em área da floresta em estágio inicial e avançado de recuperação, o que também se verificou na planície litorânea.

Figura 04: Evolução da cobertura vegetal e uso do solo da BHRT.



Fonte: Adaptado de Trindade, 2009.

Nas décadas de 1980 e 1990 a expansão urbana continuou tendo expressão na BHRT. Trindade (2009) afirma que para o ano de 1998, cerca de 14% de sua área se encontrava urbanizada, agora de maneira mais dispersa, distribuída em vários núcleos. Outro elemento levantado em tal análise foi a continuação do processo de regeneração natural da vegetação, ao longo da planície e nas encostas. Neste período houve também a continuação do processo de degradação e ocupação das áreas de manguezal, com perda de 54, 05% em comparação com a área estabelecida em 1938. Na Figura 04 pode-se notar, que diferentemente de 1978, o processo de expansão sobre os manguezais seu deu principalmente pela expansão da área urbana nas bordas de tal ecossistema (TRINDADE, 2009).

Um ponto interessante está no fato de criação da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé, no ano de 1992, devido à importância ecológica da área de manguezal para seu contexto regional, bem como para a manutenção das populações que dependiam diretamente de seus recursos naturais. Tal criação deveria consolidar a proteção do todo ecossistema e sua faixa de transição, aparecendo como um contraponto a expansão urbana, porém a expansão ilegal e o crescimento sistêmico da ocupação e das atividades econômicas no entorno vem comprometendo fortemente a continuidade das atividades extrativistas e da funcionalidade ecossistêmica da área.

Nas últimas duas décadas houve um crescimento urbano considerável na atual área de estudo, com a disseminação de unidades multifamiliares, a expansão da atividade comercial, e a criação de infraestrutura, ainda que de forma paliativa. Atualmente o setor centro-sul da Ilha de Santa Catarina aparece como a área de potencial de crescimento urbano, tendo algumas obras de infraestrutura de suporte e promotoras de crescimento, como a construção estação de tratamento de efluentes da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), a ampliação do Aeroporto Hercílio Luz, com a construção de um novo acesso, a construção da terceira pista da Rodovia SC-405.

Se todas as transformações espaciais apresentadas até aqui indicam a continuação do crescimento urbano no município de Florianópolis, bem como em toda a BHRT, este processo tem envolvido medidas e planos institucionalizados, com a participação da sociedade civil, e das entidades ambientalistas. Neste sentido, os rumos e os processos decisórios deverão de forma mais ou menos efetiva contar com a participação pública, cabendo também a sociedade civil organizada a proposição de suas propostas, e o controle do processo de gestão da sua área de interesse.

### 2.2.3 Planejamento Urbano e Ambiental

A evolução da paisagem da BHRT, através da antropização e alteração do padrão e processos naturais, vêm se desenvolvendo vinculada a um modelo de ordenamento territorial, planejamento e gestão centralizador e de pouca participação social, refletindo o interesse de grupos econômicos específicos (TRINDADE, 2009).

Os diferentes planos e iniciativas de ordenamento já realizados na área de estudo demonstram o caráter subjetivo das decisões tomadas, e o baixo embasamento científico das ações estabelecidas, sem um processo crítico de reflexão sobre as condições naturais e sociais já existentes. O plano diretor de 1976, e sua deliberação de crescimento e expansão da cidade para o setor sul da ilha, necessitando grande investimento em infraestrutura, aparece como um caso exemplar do modelo de planejamento ainda vigente, uma vez que ele foi concebido de maneira “distante” da realidade local (REIS, 2002).

Já o Plano Diretor de Balneários de 1985, o qual previa um melhor ordenamento dos balneários entendendo a relevância destas áreas para a atividade turística, acabou por promover ou induzir a ocupação em tais áreas, com construções e alterações em Áreas de Preservação Permanente. Junto às contradições existentes no plano, muitas das restrições estabelecidas em termos de uso do solo, produziram o grande aumento da clandestinidade (NORA, 2009).

No início de 2014 foi aprovado o novo plano diretor do município, conhecido como Plano Diretor Participativo (PDP). Seu processo de elaboração foi iniciado em junho de 2006, apresentando a possibilidade de um novo modelo de planejamento e territorial para a cidade. Ainda que o resultado final e o projeto de lei tenha se distanciado das diretrizes estabelecidas, houve um processo de debate com forte participação das comunidades (FRANZONI, 2011).

Para a BHRT, um elemento positivo representa o fortalecimento das entidades e representações sociais existentes, as quais contaram com uma participação atuante, havendo um processo de aprendizagem comunitária sobre as formas de participação, reivindicação e controle das ações tomadas pelas instituições públicas, o que pode permitir a superação do modelo de gestão e planejamento vigente.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia empregada se apoia no modelo do programa de GCI do GESAMP, tendo como ponto chave o processo de união do governo, comunidade, ciência e gestão, equilibrando interesses setoriais e interesses públicos (GESAMP, 1996). Segundo Olsen *et al* (1999), a metodologia do GCI pode ser resumida em cinco fases: identificação das questões chave, preparação do programa, adoção formal, implantação e avaliação. Essas fases devem ser integradas, caracterizando o processo de GCI como cíclico, contínuo, e dinâmico.

O presente estudo se restringe ao primeiro estágio da fase de planejamento do ciclo de GCI, a identificação e análise do tema, tendo como elemento principal a identificação das questões chave, vinculando os problemas existentes e suas oportunidades de resolução. Partindo do entendimento de que um dos grandes desafios está em “dar voz” aos grupos sociais excluídos, geralmente aqueles mais atingidos pelas transformações espaciais decorrentes da expansão das atividades economias, e distantes do processo de tomada de decisão (ROCKLOFF & LOCKIE, 2004; OLSEN *et al*, 1999).

Diante de tal compreensão optou-se por trabalhar junto aos representantes comunitários. As entidades comunitárias se apresentam como atores sociais chave ao processo de GCI, uma vez que geralmente dão maior visibilidade aos grupos excluídos, correspondendo a um espaço continuamente aberto a novos atores sociais, e com isso permitem uma ampliação da perspectiva sobre os problemas tratados, bem como dos usos e sistemas de valores existentes na área de interesse ou foco da gestão (OLSEN *et al*, 1999).

Aliada à percepção dos representantes comunitários foram envolvidos também os atores governamentais que atuam diretamente na BHRT. O entendimento tanto da atuação como da percepção dos problemas socioambientais da BHRT pelos atores governamentais aparece como um elemento de grande relevância as estratégias de gestão costeira, devido ao seu envolvimento da gestão desta área.

Com isso, ao voltar-se sobre as questões levantadas junto ao conjunto de atores sociais participantes do estudo, pode-se apontar alguns temas e ações que visem uma utilização mais adequada do ponto de vista social e ambiental, servindo potencialmente à implantação de um processo de GCI.

### 3.1 Delimitação e adequação da metodologia empregada

A avaliação das questões pertinentes ao processo de tomada de decisão perpassa a inclusão de elementos materiais (saneamento básico, educação, habitação) e elementos intangíveis (esperanças, anseios e apreensões). Assim o entendimento da percepção ambiental dos atores sociais assume grande importância. Para tanto, adotou-se a utilização de métodos qualitativos de pesquisa, uma vez que estes buscam, através da experiência individual dos atores sociais, evidenciar os múltiplos significados e interpretações da realidade (WINCHESTER, 2005). Dentre as modalidades dos métodos qualitativos, optou-se por desenvolver o uso de questionários, entendendo que estes permitem uma maior cobertura sobre o assunto em questão, se utilizando perguntas razoavelmente diretas (MANN, 1983).

O método escolhido de questionário dirigido proporciona uma significativa contribuição do ator entrevistado, na medida em que os entrevistados contam com o auxílio de um técnico ou pesquisador, potencializando o interesse pelo tema, e a abrangência das respostas. Outra vantagem corresponde ao número de entrevistados, podendo ter um número amostral maior em relação à aplicação de entrevistas, e uma compreensão em profundidade dos temas trabalhados (MANN, 1983).

A delimitação espacial da BHRT foi estabelecida através de levantamento bibliográfico, havendo algumas preposições sobre sua espacialidade. Para o presente estudo elegeu-se por utilizar a delimitação de Trindade (2009), devido a elaboração de mapas de declividade, hipsometria, hidrografia, o que lhe garante certa confiabilidade. Houve ainda a verificação de alguns pontos críticos junto ao Laboratório de geoprocessamento, do Departamento de Geociências – CFH, o qual confirmou a delimitação escolhida da área de estudo.

A adequação da metodologia frente à realidade da BHRT, as peculiaridades de suas localidades, e aos objetivos propostos, se deu através do apoio da literatura de referência, aliada à observação de campo, e participação de reuniões nas entidades comunitárias. Neste sentido, foi estabelecido algumas diretrizes norteadoras:

- As questões aplicadas aos atores governamentais envolvidos na pesquisa, deveriam ser elencadas através do contato com as comunidades, dos levantamentos e observações feitos em campo, e ainda, através da literatura correspondente ao tema.
- Os questionários aplicados junto às comunidades deveriam ser respondidos de forma espontânea, sem formalização de regras e obrigatoriedade de resposta. A elaboração dos mesmos deveria permitir

abranger os diferentes sujeitos envolvidos nas entidades comunitárias, permitindo-lhes também contribuir e trazer novos elementos ao estudo.

### 3.2 Levantamento de dados

O levantamento de dados abarcou quatro principais etapas. Primeiramente foi estabelecido contato com as várias entidades comunitárias e representantes das instituições governamentais que atuam na BHRT, com o objetivo de apresentar a proposta e solicitar a participação destes junto a pesquisa. Um segundo momento do estudo correspondeu a participação das reuniões das entidades comunitárias, a qual objetivou compreender a atuação de cada grupo e criar um vínculo com os atores, no sentido de facilitar a aplicação dos questionários. O período deste elemento da pesquisa teve a duração de cerca de um ano e meio, tendo início em meados de 2012 e término no fim de 2013.

Junto a participação nas reuniões e elaboração das questões, foi aplicado um pré-teste do questionário modelo no final do ano de 2012 junto a dois representante de dois atores comunitários. Esta etapa é entendida como um importante momento de verificação da estratégia de amostragem, e compreensão das questões. Como resultado, foram realizadas algumas modificações, como a opção de aplicação dos questionários individualmente, permitindo uma atenção maior do pesquisador a cada entrevistado.

Após as adequações e correções foi realizado no primeiro semestre de 2013 a etapa da pesquisa de aplicação dos questionários junto aos representantes comunitários. Para tanto, o momento de entrevista foi previamente combinado com cada participante. Para o auxílio da visualização das áreas tratadas na pesquisa foi disponibilizado aos entrevistados imagens referentes a delimitação da BHRT e da área de abrangência (Apêndice 2). Já no segundo semestre de 2013 foi realizado a última fase da pesquisa o questionário junto aos atores governamentais, os quais contaram com alguns questionamentos referentes aos problemas levantados junto aos representantes comunitários. Para estes atores optou-se por realizar o questionário na forma de entrevista, no sentido de permitir que ator participante tenha maior abertura e facilidade de resposta.

### 3.3 Universo amostral e roteiro do questionário

Os atores sociais envolvidos no estudo correspondem a dois principais grupos, os representantes comunitários e os atores

governamentais. O levantamento destes atores foi realizado através de observações de campo, literatura, participação em fóruns de discussão, e convívio com alguns membros e representantes da área de estudo.

Para cada entidade comunitária foi estabelecido um universo amostral de 3 a 5 membros, variando de acordo com a estrutura e número de participantes. Junto a isso, foi estipulado que somente aquelas entidades legalmente consolidadas poderiam participar do estudo, tendo ao final um total de 5 entidades comunitárias participantes. Neste sentido, foi possível envolver representantes de todos os bairros presentes na BHRT, tendo um total de 16 participantes das entidades comunitárias.

Já em relação aos atores governamentais a estratégia de análise correspondeu a aplicação do questionário dirigido junto a um membro do corpo técnico da instituição. Foram identificados previamente 4 instituições, a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), a Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé (RESEX), a Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis (FLORAM), e o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), estando as últimas duas subordinadas a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMDU). Contudo, não foi possível contar com a participação efetiva da SMDU, havendo apenas a participação da FLORAM, relativa a gestão do Parque Municipal do Maciço da Costeira (PMMC).

Frente aos objetivos propostos foi estabelecido algumas questões norteadoras para os questionários, procurando levantar e avaliar as informações referentes às seguintes:

- principais problemas observados na sua localidade, bem como na BHRT;
- problemas prioritários notados na Bacia, as ações importantes para solucioná-los e os obstáculos existentes;
- A existência de conflito entre usuários ou atividades que afetam a BHRT;
- há quanto tempo os atores conhecem a BHRT e qual seu local de origem;
- se o ator está vinculado a alguma instituição e há quanto tempo a mesma está inserida na BHRT;
- como o ator percebe a condição das áreas naturais existentes;
- quais ações vêm sendo realizadas junto às instituições na BHRT, e com quais interesses;
- que perspectiva futura os atores visualizam para a BHRT;
- quais atores apresentam condições de solucionar os problemas;
- quais as melhores formas de divulgar a problemática e engajar a população na busca de soluções.

A partir das questões acima, a aplicação do questionário buscou permitir certa flexibilidade, dando oportunidade de o entrevistado contribuir para com a pesquisa, introduzindo ainda algum elemento novo a pesquisa, como temas não abordados.

### 3.4 Análise dos dados

Ao se trabalhar com dados qualitativos, uma parte dos dados coletados será sempre não quantificável, uma vez que refletem visões, valores e experiências dos envolvidos. Porém, considerou-se que boa parte deles podem ser arranjados através da utilização de relações estatísticas, de tabulação, sumarização, contribuindo na organização e análise dos dados.

O modelo de questionário adotado (Apêndice 1) permitiu a compreensão dos problemas socioambientais seguindo a formulação dos próprios entrevistados. Para uma análise estatística das indicações dos problemas e temas levantados pelos participantes, foi criada algumas categorias de análise a partir da terminologias indicadas pelos mesmos, as quais derivaram do maior número de repetição das indicações realizadas pelos participantes. O problema de mobilidade / transporte público aparece como um caso exemplar, pois uma grande parte dos sujeitos apontaram o tema de mobilidade e de transporte público como um único problema.

Com isso, as categorias de análise dos temas levantados pelos representantes comunitários apresentam significados relativos, resultante do contexto de análise dos atores, a BHRT, e de própria concepção de cada ator, não representando assim um sentido universal do termo.

Para a análise e uma melhor apresentação dos temas de compromisso, e dos principais problemas apontados pelos representantes comunitários foram organizado tais dados na forma de quadros (Quadro 5 e 6). O agrupamento dos dados em quatro classes objetivou diminuir a variação das porcentagens proveniente dos diferentes números de participantes por entidade, procurando porém indicar um grau de relevância, como alta, média, baixa e inexistente, com as porcentagens de 100%, 50 a 75%, <50%, e 0 respectivamente.

Aliada a análise estatística, a apropriação em termos qualitativos da percepção dos atores esteve vinculada à compreensão geral dos temas abordados, desde a concepção, análise, e as alternativas indicadas aos vários problemas e questões de interesse. Nesse sentido, o entendimento dos diferentes posicionamentos frente aos temas tratados corresponde a um relevante elemento de análise, indicando a variedade de percepções e

representações sócias existentes, os quais podem ser importantes instrumentos de um processo de gestão participativa.

### 3.5 Pesquisa de campo

A pesquisa de campo aparece como um importante momento da pesquisa, vinculado a aplicação dos questionários, participação das reuniões das entidades comunitárias. Além disso, a participação de reuniões, audiências públicas, coleta de imagens e verificação *in situ* dos problemas apontados se apresentaram como atividades de campo que contribuíram na análise do estudo.

## 4. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DO TEMA DE PESQUISA

Neste capítulo objetivou-se estabelecer os principais conceitos e temas de suporte à análise realizada, delimitando-os e indicando a especificidade e abrangência de cada um deles, bem como da articulação destes com o objetivo de pesquisa.

Para tanto, procurou-se indicar alguns elementos centrais da abordagem da gestão costeira integrada, e dos processos participativos dentro do campo da gestão e planejamento, articulando-os com a percepção dos atores sociais, indicando assim a contribuição e articulação dos referenciais teóricos empregados.

Utilizou-se os conceitos de conflito e consenso entre atores sociais, no sentido de promover uma análise que abarque pontos de concordância e divergência entre os mesmos, entendendo estes como temas importantes para um avanço das formas de deliberação dos processos de tomada de decisão, principalmente aqueles relativos ao campo da gestão de recursos naturais.

### 4.1 Os problemas ambientais e a gestão territorial

Os diferentes problemas ambientais têm estado relacionados quase que invariavelmente aos excessos da ação humana no meio natural, vinculados a uma lógica separatista e utilitarista de intervenção no espaço. Neste sentido, os ambientes naturais são percebidos como recursos geradores de riqueza e dinamismo social, geridos de maneira isolada, vistos quase como unidades espaciais autônomas, nas quais as interdependências e relações são negligenciadas ou não pensadas. Diferentes autores têm apontado o rumo catastrófico das práticas humanas atuais, enfatizando a atual urgência de se repensar o modelo de sociedade e de inserção da mesma em seu contexto planetário (MARTÍNES ALIER, 2011; VIEIRA & CAZELLA, 2009; GESAMP, 1996).

Devido à difusão dos problemas ambientais em termos globais, e o entendimento de suas condicionantes e consequências, tem-se notado o surgimento de inúmeros movimentos sociais organizados em prol de um meio ambiente sadio e íntegro. Este esforço tem estado relacionado com o desenvolvimento de conhecimento sobre o ambiente<sup>2</sup> e suas

---

<sup>2</sup> Procurou-se trabalhar com uma noção de ambiente que, inclui tanto o ambiente bio-físico, relativo aos processos e relações dos sistemas naturais,

relações. Neste sentido, o conhecimento científico tem realizado um esforço plausível no sentido de dar subsídio ao planejamento e gestão territorial, nas suas mais diferentes escalas, assim como na de sua organização e sentido da prática científica, tendo como desdobramento uma reflexão sobre os fundamentos teóricos e metodológicos do conhecimento científico.

Atualmente os temas ambientais têm ocupado um espaço expressivo nas agendas de pesquisa e de organismos internacionais, impondo progressivamente uma nova visão de progresso e evolução social. As noções de *desenvolvimento sustentável*, *ecodesenvolvimento*, e *desenvolvimento durável*, têm representado em termos mundiais este esforço, tendo como elemento central a legitimação de um modelo ainda embrionário, baseado em termos gerais na prudência ecológica, equidade social, e uso racional dos recursos naturais (OLSEN, 2000; VIEIRA & WEBER, 1997).

É neste sentido, que acredita-se estar diante de um grande desafio à ser empreendido, balizado por um modelo de gestão do espaço, integral, aberto e reflexivo, vinculado à construção de um modelo de gestão pública a partir da criação de consenso, acordos e compromissos dos diferentes atores sociais envolvidos (VIEIRA & CAZELLA, 2009; MILANI, 2008). Outro elemento importante e latente desta nova realidade está na aproximação de gestores, cientistas e sociedade civil, relacionada a um movimento de “recriação institucional”, na qual através da aproximação positiva dos atores sociais o processo de tomada de decisão estaria dirigido por um sentido mais ético e plural (VIEIRA *et al.*, 2005).

O reconhecimento da urgência de um novo modelo de gestão territorial tem sido cada vez mais recorrente. Desde a década de 60 houve vários movimentos de crítica ao modelo de gestão e planejamento hegemônico, principalmente na esfera do Estado. Estas iniciativas estiveram relacionadas à busca de novas estratégias de desenvolvimento, conjuntamente com um novo enfoque analítico, em oposição a uma

---

como o ambiente humano, aquele em contínuo processo de transformação e reconhecido como lugar de vida dos grupos humanos. Assumiu-se tal perspectiva a partir do entendimento da interconectividade e indissociabilidade entre processos naturais e sociais, e da necessidade de uma análise que integre tais elementos, como preconizado pelo enfoque sistêmico. Para um aprofundamento neste tema ver Vieira *et al.* (2005).

perspectiva quantitativa, reducionista, e tecnicista (MARTINEZ ALIER, 2011; VIEIRA *et al*, 2005).

O enfoque sistêmico tem nos oferecido uma estratégia de superação de tal perspectiva, representando uma abordagem da problemática ambiental em sua totalidade, como um processo de elucidação da complexidade dos fenômenos vivos, entendidos como um todo integrado e auto-regulado, não omitindo as interdependências entre os elementos de um mesmo sistema (VIEIRA *et al*, 2005). No campo da gestão costeira a abordagem de *governança ecossistêmica* tem assumido tal paradigma, tratando dos ecossistemas e as sociedades humanas como sistemas amplamente integrados e interdependentes (OLSEN, 2000). De maneira geral, esses novos enfoques têm almejado dar respostas problemas socioambientais através de estratégias mais adaptativas, baseadas na apropriação e legitimação dos diferentes grupos sociais de seus espaços de vida (VIEIRA *et al*, 2005; DIEGUES, 1997).

Esta nova perspectiva está presente em diferentes campos do conhecimento, sendo articulada na gestão costeira, na gestão de recursos naturais, de espaços agrários, de áreas de preservação e conservação, de povos tradicionais e indígenas, na gestão urbana e de áreas antropizadas. Esta afirmação corrobora com o sentido acumulativo do conhecimento sobre as formas de gestão, vinculados aos desafios postos nas diferentes realidades, em que a abordagem da gestão costeira integrada aparece de maneira não excepcional, mas em conformidade com as práticas de vanguarda, representando também um esforço em empreender uma perspectiva mais globalizante e holística, e menos setorializada do conhecimento, principalmente o científico.

No campo das ciências humanas, diferentes iniciativas têm buscado o fortalecimento e legitimação do território e atividades de grupos sociais tradicionais e/ou excluídos, trabalhando com propostas de desenvolvimento endógeno, de resiliência, *self-reliance* (autoconfiança) (MARTÍNEZ ALIER, 2011; VIEIRA *et al*, 2005; OLIVEIRA, 2003). Estes diferentes estudos estiveram envolvidos também com a gestão de recursos naturais, se utilizando de métodos qualitativos de pesquisa junto aos atores sociais como fonte primária de informação. As análises e constatações evidenciaram a necessidade de uma maior participação social no processo de tomada de decisão, assim como na defesa de tais populações através de sua legitimação, entendendo também seu valor em termos de patrimônio cultural.

## 4.2 Zona Costeira

Se os problemas ambientais estão presentes nas diferentes realidades e contextos, eles assumem uma maior relevância nas zonas costeiras e litorâneas, devido à grande pressão humana sobre estas áreas. A zona costeira é reconhecida como uma área estratégica e prioritária para uma grande diversidade de atividades humanas, abrigando grandes cidades, atividades portuárias e industriais relevantes, lugar de grande importância turística, e de diversas comunidades e grupos tradicionais (POLETTE *et al*, 2006; OLSEN, 2000; CLARK, 1996).

Tais características tornam a zona costeira um lugar de grande atratividade populacional. Acreditasse que metade da população mundial vive a não mais que 150 km da costa, devendo este número aumentar nas próximas décadas (COHEN *et al*, 1997, *apud* OLSEN *et al*, 1999). Segundo Lemay (1998) 60 das 77 maiores cidades estão em regiões costeiras. Estudos e estimativas consideram que 80% das atividades humanas estarão localizadas na zona costeira durante o século XXI (DUSSEN, 1999, *apud* GRUBER *et al*, 2003).

Do ponto de vista natural, a zona costeira corresponde a uma faixa variável, de interação entre os sistemas terrestre, marinho e atmosférico, o que lhe confere características de grande dinamismo e fragilidade natural. Junto a isso, ela é reconhecida por abrigar alguns dos mais produtivos e valiosos ecossistemas do globo, tendo grande importância na produção de alimentos para uma grande diversidade de espécies de muitos biomas (OLSEN, 2000; CICIN-SAIN & KNECHT, 1998).

As regiões costeiras podem ser reconhecidas como zonas de fortes contrastes, devido sua grande riqueza natural, as inúmeras atividades econômicas, e ao mesmo tempo, lugar de forte degradação natural. Olsen *et al* (1999) indica que as zonas costeiras têm sido reconhecidas como ponto focal para o crescimento econômico dos mais diversos países, com uma tendência de perda da qualidade ambiental em termos globais. Segundo o mesmo autor esta tendência está atrelada a um processo de deterioração sistêmica dos ambientes, como a diminuição da qualidade de vida das populações, o aumento da pobreza, a deterioração dos habitats, perda da biodiversidade, o colapso da pesca, entre outros. Tal panorama leva a geração de inúmeros conflitos sociais, vinculados em grande parte ao acesso e utilização dos recursos, geralmente atrelados a uma expansão das atividades econômicas frente a áreas de naturais ou de povos tradicionais (MARTÍNES ALIER, 2011).

O reconhecimento da relevância das zonas costeiras é considerado algo recente em termos mundiais, devido seus atributos ambientais, sociais e econômicos. O conceito de zona costeira apareceu pela primeira vez num texto internacional na Recomendação nº 92, do Plano de Ação pelo Meio Ambiente, o qual fez parte da Conferência de Estocolmo em 1972. No Brasil, a zona costeira foi definida como “patrimônio nacional” pela Constituição Federal de 1988, sendo destacada como uma porção do território nacional de grande importância, merecendo atenção especial do poder público sobre os usos, ocupação e exploração dos recursos, devendo com isso, assegurar a preservação do meio ambiente.

Em vista da valorização crescente da zona costeira e o aumento da antropização de seus sistemas naturais, a gestão desta área torna-se imprescindível. Tal perspectiva faz com que na atualidade, a gestão e o planejamento estejam voltados quase que impreterivelmente a resolução de problemas gerados anteriormente por um modelo de gestão autoritário, irreflexivo e imprudente. As iniciativas de um novo modelo de gestão estão vinculadas em grande parte a uma perspectiva sobre os rumos desejados, onde a partir das multiplicidades das percepções sociais e sistemas de valores, se possa alcançar algum estilo de *governança*<sup>3</sup> mais prudente e equitativo. (MARTINES ALIER, 2011; VIEIRA *et al*, 2005; OLSEN, 2003).

Outro tema de grande discussão corresponde ao debate sobre a delimitação da zona costeira como área de gestão, havendo diferentes conceituações, definições, e limites para a mesma. Uma das definições mais aceitas de zona costeira é o espaço delimitado pela interface de processos oceânicos e terrestres, correspondendo em parte a faixa terrestre de influência marítima e faixa marítima de influência terrestre

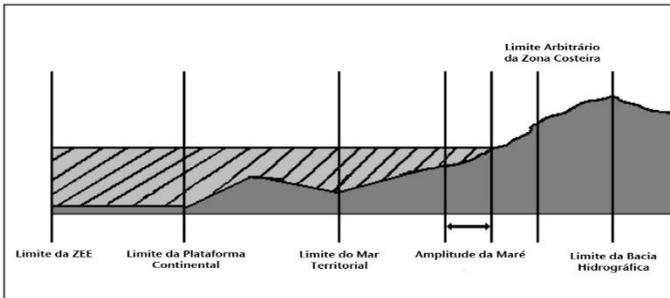
---

<sup>3</sup> O conceito de governança tem sido um termo recorrente no debate de democratização dos processos de tomada de decisão, envolvendo a busca de novos arranjos institucionais, onde os desejos e necessidades da sociedade tenham um respaldo efetivo do poder público. Utilizou-se aqui a conceituação proposta por Olsen (2003), na qual a governança é entendida como, “*uma série de processos em que as sociedades públicas, privadas e civis, organizam-se uns com os outros para tomar decisões e distribuir direitos, obrigações e autoridades para a utilização e gestão compartilhada dos recursos costeiros*” (OLSEN, 2003, p. 08). (tradução própria)

(CLARK, 1996; GESAMP, 1996). Uma medida tomada por vários países costeiros tem sido incluir a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) como limite oceânico, favorecendo a gestão de tal faixa.

A figura 05 busca evidenciar a problemática de delimitação da zona costeira articulando os diferentes elementos naturais da paisagens marinha e costeira. Na mesma, há indicação da bacia hidrográfica como limite terrestre mais adequado, evidenciando as inter-relações existentes entre as atividades humanas.

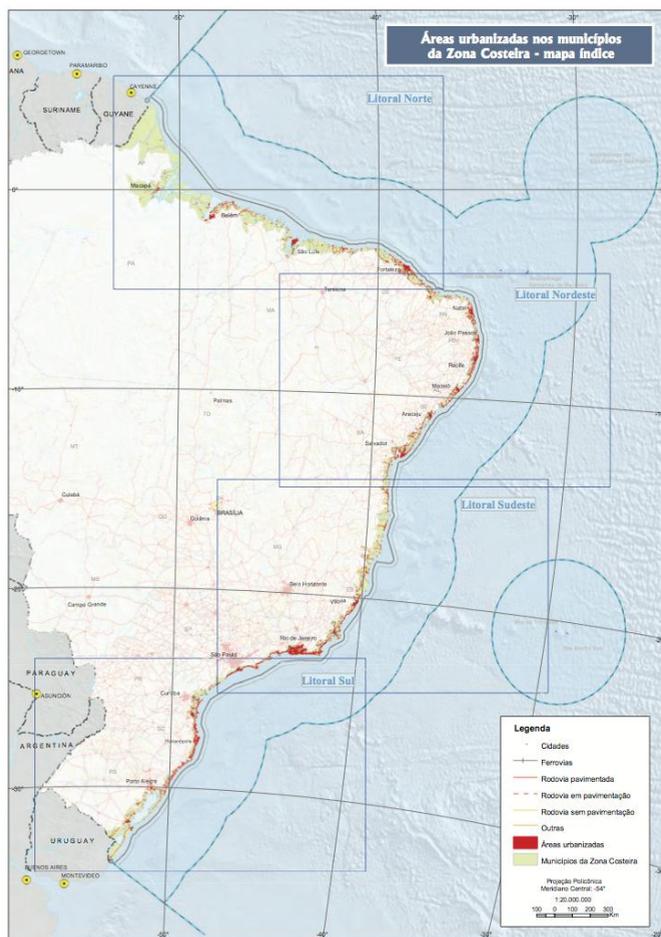
Figura 05: Diagrama da zona costeira e seus diferentes setores.



Fonte: Adaptado de Rodríguez & Windevoxhel, 1998).

No caso brasileiro, demonstrado na figura 06, a zona costeira é considerada, segundo o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II), como a faixa que se estende desde as 12 milhas náuticas (ZEE do Brasil) até o limite ocidental dos municípios costeiros, ou dos que sofrem influência dos fenômenos da zona costeira (CIRM, 1997).

Figura 06: Delimitação da zona costeira brasileira



Fonte: Retirado de IBGE, 2011, p.110.

### 4.3 A Gestão Costeira

A partir do panorama descrito pode-se evidenciar que as regiões costeiras podem ser entendidas como laboratórios excepcionais para modelos de desenvolvimento mais sustentáveis, exigindo uma dedicação explícita por parte dos gestores (OLSEN, 2000). Tal desafio aparece como elemento central da gestão costeira.

A necessidade de gestão do espaço costeiro começou a tomar corpo no final do século XIX. Segundo Kay & Alder (2005) foi através de uma mudança de atitude frente ao ambiente, motivada pelo reconhecimento das mazelas geradas pela deterioração dos ambientes naturais, que geraram iniciativas de organização e ordenamento do espaço. Os autores afirmam que o planeamento do uso do solo, áreas públicas e zoneamentos apareceram no início do Século XX como estratégias de lidar com os crescentes conflitos gerados pela expansão urbana, sendo este o contexto que estará vinculado ao surgimento de iniciativas explícitas de gestão, ultrapassando o simples emprego de ferramentas como o zoneamento. Neste sentido, a gestão de espaços costeiros aparece fortemente atrelada aos contextos das cidades e centros urbanos a ela fixados, como resposta aos impactos gerados, e a demanda crescente de seus ambientes e espaços naturais (KAY & ALDER, 2005).

Durante a década de 1960 e 1970 as propostas em termo de gestão e planeamento passaram por uma redefinição do objeto a ser gerenciado, vinculada a uma nova perspectiva sobre os recursos naturais utilizados e transformados pelos grupos humanos. O foco sobre os recursos naturais, vistos agora como finitos e tangíveis de deterioração, subsidiaram novas estratégias de gestão. Para a gestão de áreas costeiras esta mudança gerou intervenções setoriais, predominando ainda um modelo em que o humano e seu ambiente aparecem distanciados. Mesmo assim, as mudanças de percepção da sociedade e os avanços científicos sobre a problemática ambiental possibilitaram uma maior apreensão das particularidades da zona costeira, facilitando a promoção de novos cenários (KAY & ALDER, 2005).

A evolução do escopo de gestão costeira foi um processo de grande inércia e, partindo em grande parte por pressão pública e científica sobre os governos. Os Estados Unidos são reconhecidos como o primeiro país a promulgar uma lei nacional de gestão costeira, o *Coastal Zone Management Act*, no ano de 1972 (CICIN-SAIN & KNECHT, 1998). Segundo Kay & Alder (2005), tal norma teria surgido após um período de 12 anos de reivindicação da sociedade civil, sendo inicialmente um processo muito vagaroso e ineficiente.

Já durante a década de 1980 a gestão costeira passou por grandes avanços, devido ao estreitamento de relações entre a esfera científica e política, bem como a adoção da gestão costeira como tema chave dentro das Nações Unidas, gerando uma difusão de programas de gestão costeira, ou gerenciamento costeiro pelo mundo (VALLEGA, 1999).

Um esboço do processo de evolução dos enfoques de gestão costeira encontra-se no Quadro 01, evidenciando os aspectos mais

relevantes de cada enfoque, assim como o caminho que está sendo delineado em tal campo. Destaca-se o reconhecimento da importância de uma análise integrada do ambiente, da construção de uma visão compartilhada, e de novos arranjos institucionais presentes na fase 4 de evolução do escopo em gestão costeira.

Quadro 01: Evolução do escopo de gestão costeira

<b>Período</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Pontos focais</b>
Fase 1 <b>Despertar</b> 1950 a 1970	<b>Gestão de conflitos e temas urgentes da sociedade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abordagem setorial e reativa</li> <li>• Lógica Homem vs Natureza</li> <li>• Pouca participação social</li> </ul>
Fase 2 <b>Impulso</b> 1970 a 1990	<b>Gestão de uso e Proteção Ambiental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Início da integração e coordenação entre setores</li> <li>• Maior percepção ecológica</li> <li>• Aumento da participação social</li> <li>• Foco combinado reativo e proativo</li> </ul>
Fase 3 <b>Amadurecimento</b> 1990 a 2000	<b>Gestão Integrada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foco no desenvolvimento sustentável</li> <li>• Ênfase na gestão ambiental compreensiva</li> <li>• Ênfase na participação social</li> </ul>
Fase 4 <b>Maturidade</b> 2000 a ?	<b>Gestão Integrada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foco na implementação tangível dos princípios do desenvolvimento sustentável</li> <li>• Foco em gestão ecossistêmica compreensiva</li> <li>• Emergência da governança compartilhada</li> <li>• Formação de redes de gestão costeira</li> <li>• Conjunto integrado de ferramentas e teorias</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Kay & Alder, 2005

Foi com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), no ano de 1992, que se estabeleceu um modelo de gestão costeira a ser seguido pelas nações signatárias, tal modelo foi concebido como *gestão costeira integrada*. Este conceito teve grande repercussão estando presente no capítulo 17 da Agenda 21, o qual tratava da proteção dos oceanos, mares e da zona costeira. A Agenda 21 é talvez o principal documento produzido durante o CNUMAD, tendo importância central no desenvolvimento da metodologia de GCI. Este novo modelo correspondeu a uma grande mudança de paradigma na gestão costeira, por seu caráter holístico, integrador, e multidisciplinar (CICIN-SAIN & KNECHT, 1998; VALLEGA, 1999). Sorensen (2002) coordenou um levantamento das ações de gestão costeira aplicadas em todo o globo, identificando cerca de 622 iniciativas em mais de 140 países, dos quais 99 correspondiam a países em desenvolvimento.

Certamente a gestão costeira evoluiu nos últimos 40 anos, tendo um enriquecimento em termos teóricos e metodológicos, atrelada a um processo de aprendizagem social, formação da noção de direitos e obrigações civis. Em termos gerais, tal evolução acompanhou alguns avanços do conhecimento científico, se apropriando de enfoques mais sistêmicos, evidenciando o caráter complexo dos fenômenos vivos, e das incertezas inerentes aos processos naturais e sociais. A evolução do processo de gestão costeira tem apontado para uma diminuição do distanciamento entre os atores sociais envolvidos ou atingidos pelo programa, envolvendo um sentido de corresponsabilidade através de uma gestão compartilhada, exigindo juntamente um processo amplo de aprendizagem e transformação social (VIEIRA & CAZELLA, 2009; KAY & ALDER, 2005; OLSEN, 2000).

#### 4.4 Gestão Costeira Integrada

A proposta de *gestão costeira integrada* (GCI) surge do reconhecimento da complexidade inerente a realidade da zona costeira, entendendo que o processo de tomada de decisão, bem como a gestão como um todo, deve acontecer de forma integradora, envolvendo principalmente o conjunto de atores sociais que tem interesse ou habitam determinada localidade. Uma das contribuições da proposta de GCI está em sua abordagem dos problemas, de forma participativa, integradora e ecossistêmica, potencializando a responsabilidade social, o aprendizado da cidadania, a partir do reconhecimento dos conflitos socioambientais (OLSEN, 2000). Segundo Polette *et al* (2006), um ponto central para o sucesso de um programa de GCI está na culminação de uma visão

compartilhada dos problemas e soluções, atendendo as necessidades e valores dos atores sociais.

#### 4.4.1 Definição e objetivos da GCI

É notório que o CNUMAD foi um grande promotor e difundiu o conceito de GCI para várias nações do mundo, colocando-o como item importante nas agendas nacionais e internacionais. Além disso, tal conferência trouxe ao debate sobre gestão costeira, a urgência de se estabelecer recursos humanos capacitados, bem como metodologias de implementação e avaliação comuns, para que os esforços nacionais, regionais e mundiais contassem com certo respaldo, e pelo sentido de aprendizagem em termos mundiais deste enfoque, ainda tão embrionário (CICIN-SAIN & KNECHT, 1998).

Em outras palavras, o CNUMAD impulsionou os processos de gestão costeira, causando um período de grande “efervescência” de debate sobre suas principais questões, gerando um significativo consenso quanto aos principais problemas e desafios postos, e por conseguinte os princípios que deveriam nortear as ações a serem empreendidas. Essa preocupação teve grande repercussão no meio acadêmico, sendo que vários esforços procuraram definir as principais características da proposta de GCI, havendo formado atualmente um corpo relativamente coerente, e com certa concordância quanto a definição e escopo de GCI (KAY & ALDER, 2005; BARRAGAN, 2003; OLSEN *et al*, 1999; CLARK, 1996; GESAMP, 1996; CHUA, 1993; CICIN-SAIN, 1993).

A partir desse amplo debate a GCI passou a ser definida em termos gerais como um processo dinâmico, contínuo, integrado, e de articulação multisetorial. Outro elemento central da GCI corresponde à participação ativa da sociedade diretamente afetada e de interesse sobre a área, devendo o programa mediar os conflitos gerados na distribuição dos recursos costeiros (CICIN-SAIN & KNECHT, 1998; GESAMP, 1996).

De acordo com “*Grupo Mixto de Expertos sobre los aspectos científicos de la contaminación del mar*” (GESAMP), o programa de GCI tinha como objetivo principal, “*melhorar a qualidade de vida das comunidades que dependem dos recursos costeiros, preservando a diversidade e produtividade biológica desses ecossistemas*” (GESAMP, 1996, p. 02). Para cumprir tais objetivos, o programa de GCI deveria procurar concretizar três principais metas: (1) reduzir a vulnerabilidade das áreas costeiras e de seus habitantes a desastres naturais; (2) manter os processos ecológicos, os sistemas de suporte à vida e a diversidade

biológica das áreas marinhas e costeiras; (3) promover o desenvolvimento sustentável (CICIN-SAIN & KNECHT, 1998).

Para que as ações previstas aconteçam de forma efetiva, o programa de GCI deverá debruçar-se sobre alguns fatores determinantes ao sucesso do mesmo. Devendo com isso, adequar-se aos sistemas de deliberação de políticas públicas já estabelecidos, bem como do contexto físico e sociocultural sob o qual irá intervir. Nesse sentido, a adequação da capacidade de coordenação das instituições envolvidas à complexidade inerente das questões tratadas, se dará pelo fortalecimento dos mecanismos de distribuição das responsabilidades e benefícios, assim como mecanismos de resolução de conflitos (CICIN-SAIN & KNECHT, 1998).

#### 4.4.2 Principais conceitos e enfoques da GCI

Uma das contribuições da GCI está em sua abordagem dos problemas, a qual permite a adequação à uma variabilidade de condições naturais da zona costeira, bem como das relações travadas em cada contexto. Na abordagem de conflitos, tal proposta almeja enquadrá-los num contexto de longo-prazo, potencializando o potencial de reprodução e continuidade das práticas e atividades humanas.

Um aspecto central da GCI está em seu *enfoque integrador*. Neste sentido, a integração visa não somente uma adequação e coerência entre as políticas e planos das diferentes esferas do Estado, mas a promoção da integração entre os setores da sociedade, as diferentes localidades e escalas (local, regional e nacional), como também a integração a nível internacional (GESAMP, 1996, p.04). Devido a zona costeira ser um espaço de transição entre o ambiente oceânico e terrestre, em que principalmente a água exerce a função de integração dos ambientes, a integração entre as atividades em seus diferentes ambientes aparece como elemento produtor de coerência entre as mesmas. Para isso, uma integração horizontal dos setores econômicos, aquela baseada na equidade social, assume relevante importância, adequando os usos de forma recíproca, e potencializando a sinergia dos vários segmentos existentes.

Outro aspecto referente à integração, aparece na inter-relação entre ciência e gestão. O conhecimento científico é de essencial importância na aproximação e qualificação dos problemas enfrentados no processo de gestão costeira. Dentro do campo científico tem-se priorizado em trabalhar através de um grupo interdisciplinar, principalmente devido a complexidade dos fenômenos estudados.

A efetivação de integração vista até aqui, aparece ainda hoje como um grande desafio, devido à pluralidade da natureza da propriedade da terra na zona costeira, com um mosaico de áreas privadas, junto a áreas públicas geridas por diferentes instituições. Outro desafio corresponde a efetivação de uma integração internacional, na medida em que para muitas nações vizinhas os recursos naturais são fortemente interdependentes, como por exemplo as águas do Rio Amazonas, que nascem no Peru, Equador, Colômbia e Venezuela, desaguando no Brasil.

Um segundo enfoque, muito caro à gestão costeira corresponde ao *enfoque adaptativo*. Devido a GCI ser entendida como um processo contínuo, no qual através do método “aprender fazendo”, a gestão se molda aos contextos e transformações existentes. Neste panorama, o conceito de *gestão adaptativa* aparece como um método que melhor se adéqua a complexidade das inter-relações dos sistemas humano e natural, potencializando um processo de recriação institucional e aprendizagem social, atento as incertezas envolvidas em todas as esferas da gestão (VIEIRA *et al*, 2005; OLSEN *et al*, 1999).

A gestão adaptativa tem ainda como pré-requisito essencial o processo de monitoramento, no sentido de verificar as respostas dadas pelas ações efetivadas, bem como, redefinir algumas estratégias. Outro elemento importante da gestão adaptativa, que foi amplamente incorporado na GCI, esta na participação dos atores sociais. Esse elemento terá uma colaboração essencial, permitindo uma melhor adequação do processo de gestão, qualificando-o melhor a realidade em questão (OLSEN *et al*, 1999).

Outro importante tema para a GCI corresponde ao *enfoque ecossistêmico*, o qual permite a compreensão da realidade de forma sistêmica e conjuntiva, cujos métodos estão direcionados para a busca de soluções socialmente aceitáveis para os problemas de uma região, objetivando a proteção de todo um ecossistema e seu ambiente de entorno, a fim de garantir a sua funcionalidade a longo prazo (POLETTE & VIEIRA, 2005). Olsen (2000) acredita que o ecossistema pode ser uma potencial unidade de análise dos problemas, permitindo se avançar a um modelo de gestão mais preventivo e precavido, se utilizando de métodos direcionados a buscar soluções socialmente possíveis ou aceitáveis, e ao mesmo tempo preocupados com os sistemas biofísicos (OLSEN, 2000, p. 334).

O *enfoque participativo* é talvez o elemento mais importante do processo de GCI, uma vez que é da percepção dos diferentes atores sociais envolvidos, que se apreende a riqueza em termos socioambientais da área escolhida. Além disso, a participação social tem importante papel na

definição dos problemas, e no delineamento das questões cruciais a serem enfrentadas. Neste sentido, os processos participativos garantem um bom sucesso da gestão costeira em curto prazo, assim como para que o programa tenha sucesso a longo prazo (VIEIRA *et al*, 2005).

Uma vez que a gestão participativa garante um bom envolvimento de uma ampla gama de atores sociais, se não todos, ela potencializa a responsabilidade social, o aprendizado da cidadania, a integração no processo decisório, dando confiança sobre as decisões deliberadas e a ações encaminhadas. Segundo Polette & Vieira (2005), o entendimento por parte dos sujeitos acontecerá na medida em que se obtenha uma visão compartilhada dos problemas e soluções, e que o programa de GCI proposto atenda às necessidades e valores dos mesmos. Junto a isso, ao se escolher trabalhar com processos participativos, estes deverão ser muito bem articulados, gerando um empoderamento de processo por parte da população, para que não se legitime apenas a perspectiva de um grupo social, ou conjunto de atores sociais.

Já que o objetivo da GCI é promover uma forma sustentável e equilibrada das atividades humanas, ele deve lidar com os padrões gerais de uso do solo, e as várias questões decorrentes da utilização. A proteção dos recursos naturais costeiros e marinhos, as comunidades costeiras, e o conjunto dos sistemas naturais, aparecem ainda como elementos centrais da gestão costeira, devendo ser igualmente valorizados e protegidos.

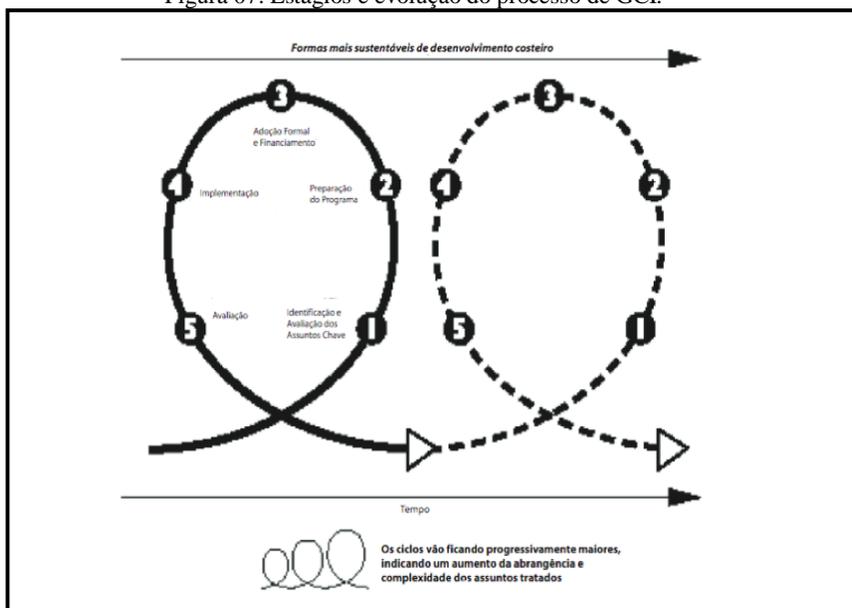
Um aspecto em que a GCI contou com boa evolução, havendo um consenso corresponde ao conjunto de procedimentos e etapas do programa. Nesse sentido, o processo de GCI é entendido como um ciclo de desenvolvimento, com um processo de preparação, implementação e avaliação cíclico, evidenciando o processo contínuo e cada vez mais abrangente do GCI (OLSEN *et al*, 1999; GESAMP, 1996).

Atualmente é aceito que esse ciclo é composto de 5 etapas básicas, correspondendo a (1) identificação e avaliação das questões e assuntos chave a serem tratados, (2) preparação do programa de GCI, (3) adoção formal do programa e do plano elaborado, e seu respectivo financiamento, (4) Implementação, e ao final, (5) a avaliação, para os subsequentes resultados e encaminhamentos (Figura 07).

Esta metodologia de GCI pode ser aplicada nas mais diferentes escalas, necessitando de boa articulação, vontade e recurso por parte dos gestores. As iniciativas geralmente partem de instituições públicas, mas podem ser efetivadas por entidades privadas ou organizações não-governamentais. Tem-se que para cada ciclo ou geração do processo de GCI, o tempo estimado leva em torno de 10 anos para programas de escala

nacional, e cerca de 5 anos para programas municipais ou locais (OLSEN, 2003).

Figura 07: Estágios e evolução do processo de GCI.

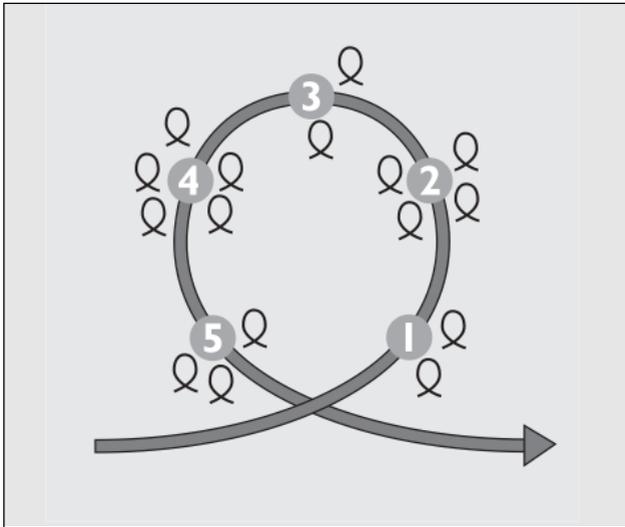


Fonte: Adaptado de Olsen *et al*, 1999.

Dentro que cada etapa deste processo, a evolução é fortemente enriquecida por meio da análise e experimentação dos passos empreendidos, evidenciando o aspecto de aprendizagem da prática da gestão adaptativa (figura 08). Olsen (2003) indica que tal aprendizagem é de vital importância para as etapas de 2 (planejamento), e 4 (aplicação). Com isso, o exercício prático das questões e procedimentos de cada etapa ganha importância, e fornecem coesão ao coletivo, produzindo um enriquecimento do processo de GCI.

Dentre as principais finalidades do processo de GCI estão, planejamento dos usos, a promoção de utilizações adequadas, a proteção dos recursos costeiros e marinhos, a resolução de conflitos, e a gestão efetiva das áreas públicas. Tradicionalmente, cada finalidade era gerida isoladamente, gerando vários impactos negativos ao ambiente, devendo com isso, serem pensadas e geridas conjuntamente, como preconizado pelo enfoque integrativo (OLSEN *et al*, 1999).

Figura 08: Aprendizagem contínua do processo de GCI.



Fonte: Retirado de Olsen, 2003.

#### 4.4.3 Resultados e importância do processo de GCI

Os resultados do processo de GCI são muitos e podem ter grandes variações, de qualquer maneira, representam um avanço em termos de governança da zona costeira, com o empoderamento das comunidades, dinamização das instituições públicas e privadas, construção do sentido de corresponsabilidade, e aprendizagem social sobre o processo de tomada de decisão.

Do ponto de vista científico, o processo de GCI exige uma reposicionamento do cientista frente os gestores e a sociedade como um todo, visto agora como um facilitador do processo, um organizador do conhecimento adquirido da área em questão. Junto a isso, a complexidade das questões trabalhadas pela GCI induz uma atualização dos pressupostos teórico-metodológicos, bem como da unicidade do conhecimento científico, potencializando estudos interdisciplinares, ou transdisciplinares.

#### 4.5 Gestão Costeira no Brasil, Santa Catarina e Florianópolis

A gestão costeira é reconhecida como um grande desafio a ser ainda empreendido, com muitas questões entendidas como urgentes. Para

o Brasil a gestão costeira aparece como um elemento essencial para se pensar em um desenvolvimento a médio e longo prazo, devido à zona costeira ser um setor de grande importância econômica e estratégica em termos de desenvolvimento socioeconômico. Dentre as várias questões que indicam a relevância da zona costeira no contexto nacional, esta sua rica diversidade de ecossistemas, seu patrimônio sociocultural, diversificada gama de atividades econômicas e de concentração populacional.

Em termos de planejamento, o modelo de gestão das cidades brasileiras, com altíssima “exclusão territorial” e muitas externalidades não assumidas pelos gestores e empreendedores, tem tido grande repercussão na zona costeira (SANTOS JUNIOR, 2007). Com isso, disseminou-se pelo país, um modelo homogeneizador, desconsiderando as peculiaridades locais e regionais, fomentando assim um mesmo tipo de estrutura urbana e lógica de apropriação do espaço. Para Santos Junior (2007), nosso país, assim como toda América Latina, passou por uma urbanização extremamente rápida, baseada fortemente segregação social, pobreza, fragmentação, violência e degradação ambiental. É sob tal panorama que as iniciativas de gestão costeira irão ser engendradas.

O Brasil pode ser caracterizado como um dos países em que a gestão costeira foi rapidamente introduzida, em 1974 foi instituída a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), e em 1982 a subcomissão de Gerenciamento Costeiro (SCHERER *et al*, 2010). No ano de 1987 foi formulado o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro, conhecido como GERCO, e no ano seguinte, o governo federal introduziu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), através da Lei Federal 7661/88. Segundo tal plano, os instrumentos de gestão, que posteriormente foram corroborados no Decreto Federal 5.300/04, são: o Zoneamento Ecológico-Econômico; o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro; o Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira; o Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira; o Plano de Gestão da Zona Costeira; o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro; o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, e mais recentemente, o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla).

Neste sentido, a proposta de GCI no contexto nacional aparece denominada de *Gerenciamento Costeiro Integrado*. Este, ao se assumir os pressupostos da GCI, se articula com outras estratégias e planos dentro do território brasileiro. Visto como atividade integradora, a gestão costeira no Brasil aparece de forma descentralizada, através de uma responsabilidade compartilhada entre as esferas federal, estadual e

municipal. Neste sentido, coube ao governo federal a definição das principais diretrizes e procedimentos, os estados ficaram responsáveis pelo planejamento de sua área, e articulação com os estados vizinhos. Já o governo local, assumiu a regulação do uso da terra e articulação com as comunidades (POLETTE *et al*, 2006). Segundo Polette & Vieira (2005) a integração entre as três esferas de Estado primou por desenvolver ações relacionadas a proteção ambiental e de planejamento territorial regional.

Devido à má identificação de problemas, as deficiências metodológicas, dentre elas a excessiva ênfase na produção de materiais cartográficos, houve uma readequação do PNGC. Segundo Polette *et al* (2006), o período de revisão do PNGC perdurou por cerca de 5 anos, tendo como marco final a aprovação do PNGC II, através da Resolução CIRM nº 05/97. Para estes autores, tal período representou uma fase mais produtiva, havendo um processo de descentralização, a promoção de capacitação de órgãos ambientais estaduais, o estabelecimento de parcerias e fóruns interinstitucionais, e a delegação de poder para as esferas municipais. O PNGC II não contou com nenhuma revisão desde 1997, sendo o mesmo documento até os dias atuais (2014).

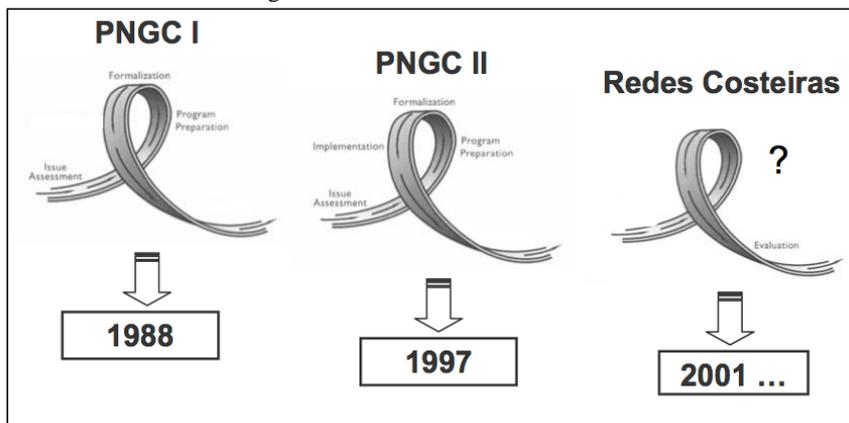
Com o objetivo de analisar os desafios postos para a efetivação da gestão costeira no Brasil, Polette *et al* (2006), indicam que dentre os obstáculos ainda persistem, a falta de vontade política, a influência empresarial sobre as representações políticas, a falta de recursos financeiros e humanos, bem como o baixo grau de participação, e o despreparo dos atores sociais aparecem como os principais pontos de estrangulamento. Esta variada e ampla gama de entraves e fragilidades aparecem como frutos de uma cultura política ainda muito incipiente, vinculada a uma forte apatia por parte da sociedade civil.

Mesmo com o complexo e dificultoso panorama político brasileiro, pode-se reconhecer os vários avanços em termos gestão costeira. Polette *et al* (2006), indicam que a sofisticação tecnológica, o conhecimento sobre a dinâmica dos ecossistemas e a abertura de espaços de discussão, representam grande avanços. Já Asmus *et al* (2006) salientam que a formação de um novo panorama, talvez representando um novo ciclo do GCI (figura 09), pode potencializar as iniciativas já desenvolvidas.

Para estes autores o estabelecimento de novas parcerias, a participação de novas instituições, como organizações não governamentais, pode representar uma nova etapa, marcada por uma participação mais efetiva, e com o estabelecimento de redes de gestão costeira, potencializando a aprendizagem e engajamento no processo de GCI. Outro importante ponto salientado por Asmus *et al*, (2006)

corresponde à contribuição das universidades na formação destas novas redes de gestão costeira, auxiliando na geração de conhecimento e na capacitação de técnicos e gestores para processos de GCI. Para estes autores tal contribuição pode ser muito melhor aproveitada e ampliada.

Figura 09: Ciclo de GCI no Brasil



Fonte: Retirado de Asmus *et al*, 2006 (p.56).

Em vista dos avanços e desafios ainda presentes para efetivação da gestão costeira no Brasil, o Estado de Santa Catarina aparece como um caso emblemático, uma vez que o estado se apresenta ainda no estágio inicial de gestão, de diagnóstico e planejamento (POLETTE *et al*, 2006). Corroborando neste sentido, Scherer & Emerim (2012) e Scherer e Andrade (2014, no prelo) apontam que o estado catarinense, através da elaboração do Zoneamento ecológico Econômico da Zona Costeira e do Plano Estadual de Gestão Costeira, avançou na preposição de instrumentos de gestão. Como pontos limitantes estes atores constataram a limitada participação dos diversos atores participantes, a reduzida integração das diversas políticas, planos e programas que incidem na zona costeira, assim como a falta de recursos econômicos e humanos.

O estado catarinense foi um dos estados que primeiramente integrou-se ao PNGC, no ano de 1987, período em que a CIRM realizou um esforço em descentralizar suas atividades. Más somente no ano de 2005 o estado institui seu Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC, através da Lei nº 13.553/2005 e mais tarde o Decreto nº 5.010/2006, que regulamenta o PEGC.

A zona costeira catarinense possui 38 municípios e está subdividida em cinco setores, litoral norte, centro-norte, centro, centro-

sul, e sul. Com essa subdivisão houve um avanço considerável em termos de participação, estabelecimento de questões urgentes, e na elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico. Polette *et al* (2006) indicaram que o estado catarinense contou com alguns avanços, salientando o esforço de elaboração do Plano de Gestão e conhecimento sobre as dinâmicas ecossistêmicas. Os mesmo autores ainda indicaram a necessidade de reavaliação das atividades propostas, devendo ter uma melhor adequação as especificidades de cada região, e uma construção participativa dos métodos de intervenção adotados.

Atualmente Santa Catarina não apresenta grandes metrópoles, sua população está relativamente bem distribuída, com exceção do setor interiorano que conta com baixa densidade demográfica. Há o predomínio das cidades mais importantes na zona costeira do estado, correspondendo também ao seu principal eixo econômico e áreas de atração populacional.

Estando situada em uma zona litorânea a totalidade da área da cidade de Florianópolis é considerada como zona costeira. Florianópolis apresenta um modelo de gestão que preserva as características e estruturas organizacionais do estado catarinense. Nos seus diferentes períodos até a atualidade, Florianópolis contou com uma gestão centralizada, que promoveu um aumento da fragmentação espacial, uma desconsideração das características dos ambientes naturais, assim como dos elementos culturais e econômicos das populações (CECCA, 1997; CARUSO, 1983).

O município de Florianópolis instituiu o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro – PMGC, através da Lei nº 7.975 de 02 de outubro de 2009. O PMGC tem por objetivo orientar a utilização prudente dos recursos naturais costeiros, estando subordinado aos princípios normativos gerais, às diretrizes e aos objetivos específicos do PNGC e do PEGC. A elaboração do PMGC não representou um esforço por parte dos gestores municipais, não havendo uma “Política Municipal de Gerenciamento Costeiro”, que expressa a vontade política dos gestores ou da sociedade civil para com seu ambiente natural e demais atributos.

Atualmente, o município está dando início a implementação do Projeto Orla, um dos instrumentos definidos na Lei Municipal nº 7.975/09. Esta iniciativa aparece como um desdobramento do esforço empreendido em esfera nacional de regularização fundiária da orla marítima, a fim de ordenar os usos sobre os espaços litorâneos de domínio da União. A estratégia desenhada corresponde à separação da orla do município em oito grandes unidades. Em cada unidade deverão ocorrer oficinas temáticas envolvendo parte da sociedade civil e do poder público que tem interesse e/ou responsabilidade sobre a orla marítima. O objetivo do processo participativo é de produzir, juntos aos atores participantes,

um Plano de Gestão Integrada da Orla de cada setor, sendo estes assumidos pelo poder público municipal.

Buscando realizar um diagnóstico sobre a gestão do município de Florianópolis, se utilizando da metodologia do Decálogo, apresentada por Barragán (2004), Diederichsen *et al*(2013) evidenciaram que um dos entraves para uma gestão efetiva está na vontade política, uma vez que pouquíssimos recursos financeiros e humanos foram direcionado a gestão ambiental do município. Os mesmos autores afirmam ainda, que Florianópolis se apresenta na etapa inicial do ciclo da Gestão Costeira, de identificação dos problemas e planejamento de ações. Neste sentido, o monitoramento e avaliação das ações empreendidas, a indefinição de competências, a capacitação dos gestores e comunidades para processos participativos, e a implantação dos instrumentos previstos no PMGC, aparecem como pontos chave para o desencadeamento da gestão costeira integrada e participativa.

Objetivando caracterizar o modelo de planejamento historicamente adotado no município de Florianópolis, Pereira (2010, p. 115) afirma:

O Planejamento urbano tal como conhecíamos em Florianópolis repousava sobre uma racionalidade edificadora e organizadora do espaço, de tipo linear, onde as diferentes fases, desde a definição dos objetivos até a entrega do plano realizado, passando pela adoção dos instrumentos institucionais e operacionais apropriados, se sucediam segundo um determinismo em cascata.

Se desde seus primeiros planos diretores Florianópolis contou com um modelo de planejamento e gestão caracterizado como tecnocrático, funcionalista, e hierarquizado, a partir do plano diretor de 1997 houve uma ruptura com tal modelo. O crescimento da cidade, com a ampliação dos impactos negativos sobre os sistemas naturais, e a falta de reconhecimento das identidades e valores históricos das diversas comunidades, se apresentaram como elementos de tal crise, aparecendo como componentes promotores de um início de diálogo entre os gestores municipais e a sociedade civil (PEREIRA, 2010).

Com a efetivação do modelo participativo de planejamento urbano promovida pela Lei Federal 10.257/01, o Estatuto da Cidade, Florianópolis inicia em 2005 a elaboração do *Plano Diretor Participativo*(PDP). Segundo Franzoni (2011) o processo de elaboração

deste plano contou com dois momentos distintos, o primeiro com a participação das comunidades, com uma apropriação do conhecimento comunitário, e um segundo com a ruptura do processo participativo e a tentativa de readaptar um modelo centralizador próximo aos antigos planos diretores.

Ainda que recentemente (início de 2014) tenha sido aprovado o PDP distante das diretrizes estabelecidas junto as comunidades, a abertura ao diálogo, o empoderamento e articulação de alguns grupos e atores sociais, pode aparecer como importante elemento contestador do processo deliberado, almejando a criação de condições institucionais de espaços ao debate.

#### 4.6 Participação social no processo de gestão

A participação social tem aparecido como um princípio organizador em diferentes campos de gestão, como na gestão de recursos hídricos, ambiental, de unidades de conservação, no planejamento urbano e na educação. De forma geral, a participação tem sido reconhecida como instrumento de diálogo entre a sociedade civil e o poder público, no sentido de permitir uma maior inclusão de projetos de interesse social, onde os atores locais assumem maior protagonismo no processo de tomada de decisão.

No campo da gestão e planejamento, principalmente na esfera pública, a participação dos diferentes atores sociais tem sido cada vez mais recorrente. Cada vez mais, os programas e ações estatais que produzem alterações no ambiente têm sido requisitadas a operar de forma participativa, ou com certa participação da população afetada, muitas vezes como requisito da instituição financiadora. A participação social tem aparecido ainda, como elemento chave nas estratégias para o desenvolvimento sustentável, vinculada ao entendimento da necessidade de compromisso e consenso do conjunto social, para se lograr mudanças nos modos de vidas e atividades humanas (CLAYTON & BASS, 2002).

Para a gestão costeira, a participação social aparece como um elemento central, permitindo a adequação e harmonização dos diversos usos, promovendo uma compreensão mutua entre os diferentes atores sociais, bem como das condições de conservação e manutenção dos ambientes naturais (SCHIVELY, 2007; ROCKLOFF & LOCKIE, 2004). Uma vez que a zona se apresenta como um espaço-problema, com a ampliação dos problemas e conflitos socioambientais, a adoção de processos participativos permite a apreensão sobre o que os diferentes atores entendem como problemas, permitindo assim ações corretivas

frente as deficiências e disfunções do sistema de organização social (BARRAGAN, 2003).

#### 4.6.1 Participação social e a gestão pública

É reconhecido que partir da década de 80 a participação social apareceu como princípio orientador das políticas públicas. Como exemplo disso, foram promulgadas nesta década as leis federais, da Política Nacional de Meio Ambiente, Lei 6.938/81, do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), Lei 7.661/88, assim como a própria Constituição Federal de 1988. Outra lei de forte apelo a participação social corresponde a Lei nº 9.985/00 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), representando um importante instrumento de gestão territorial nacional. Para a gestão costeira este conjunto de instrumento legais correspondem a importantes componentes promotores de uma melhor inclusão dos atores sociais existentes, articulando o desenvolvimento social e a conservação dos ambientes naturais.

Para Milani (2008), a participação passou a ser reconhecida como um importante elemento organizador dos processos de formulação de políticas públicas, e principalmente daquelas de intervenção na esfera local. Para este autor, foi a partir da década de 90 que a participação aparece amplamente na gestão de nível local, principalmente através da promoção da institucionalização da consulta da sociedade civil organizada nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas e planos (MILANI, 2008)

No entanto, alguns autores (MILANI, 2008; AVRITZER, 2003) tem apontado que o surgimento do discurso em prol da participação social conta com múltiplas origens, envolvendo supostas práticas de inovação de governos locais, o fomento de reformas políticas, de descentralização, e a promoção e incentivo por parte de agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento.

Ao realizar um resgate sobre o surgimento de processos participativos na gestão pública, Milani (2008) indica que tal processo esteve atrelado à um amplo processo de questionamento sobre a efetividade e transparência do modelo de administração pública. Processo este, revelador de uma profunda crise do Estado, consequência de uma crise econômica. O autor divide didaticamente tal crise em dois aspectos: Primeiro em uma crise de governabilidade, remetendo a incapacidade do Estado em formular, gerenciar, implementar e articular as políticas públicas de interesse social; E também em uma crise de governança,

entendida como um questionamento sobre a legitimidade do Estado enquanto ator e arena política de processos decisórios, e de orientador dos rumos desejados enquanto projeto de sociedade.

Assume-se então que a inclusão de processos participativos na esfera pública está atrelada à um processo de reforma do Estado, através de uma renovação das relações entre governo e sociedade, onde este segundo conjunto de atores assume maior protagonismo. Uma vez, que a participação passa a ser entendida e difundida como elemento central do modelo contemporâneo de administração pública, a ser seguido e implementado nas mais diferentes realidades, ela se articula com os diferentes contextos e estruturas sociais, surgindo modelos e sentidos muito plurais de práticas participativas.

De forma geral, a valorização da participação social passou a ser entendida, por muitos atores e grupos sociais, como um instrumento de redemocratização das políticas públicas, ou mesmo de ressignificação do sentido dado ao conceito de público (MILANI, 2008; HASS, 2006). Nesta corrente, a reforma político-administrativa deveria primar pelo fortalecimento da cidadania, e a dimensão pedagógica do diálogo de interesses dos atores. Para tanto, o processo participativo deveria priorizar o caráter político sobre o econômico, e de longo prazo das ações de governo, objetivando em última instância trazer o debate sobre o próprio processo decisório (AVRITZER, 2003). Corroborando com tal sentido, Milani (2008) afirma que a participação já era uma reivindicação histórica de movimentos sociais, presente nas pautas dos trabalhadores rurais sem terra, de educação popular e de gestão de políticas urbanas.

No contexto brasileiro, em consonância com o panorama latino-americano, a participação social aparece atrelada ao processo de redemocratização da política, o qual ocorreu no final da década de 80 e início da década de 90. A Constituição de 1988 tomou a participação como um princípio orientador das políticas públicas, como no artigo 29, o qual estabelece o princípio de cooperação de associações e movimentos sociais no planejamento municipal (MILANI, 2008). A abertura à participação representou o início de uma mudança no padrão da relação Estado e sociedade civil, onde a arena de disputa ou diálogo passa a ser os espaços de representação social e gestão pública estatais (LUCHMANN, 2002)

Para Avritzer (2002) o Brasil pode ser entendido como um dos países onde a democracia participativa tem grande potencial para se despontar. Tal potencialidade vinculada à um padrão de cultura política autoritária e clientelista, produz um modelo político híbrido, onde ambos comportamentos se fazem presentes. Ao voltar-se sobre este panorama,

Hass (2006, p. 66) sugere o principal desafio para superar tal padrão cultural está em:

modificar a prática política, tanto por parte dos políticos, bem como da população em geral, para que não se considere o poder como uma “coisa” materializada no poder estatal, mais sim o poder enquanto “capacidade de”, quando a população se organiza, reivindica, defende os seus interesses (Sader, 1987). Mesmo porque estudos (Putnam, 1996; Baquero, 1998) ressaltam o papel dos cidadãos críticos e participativos para a democratização de um país, ou seja, a importância da existência de uma cultura cívica por parte dos cidadãos.

Corroborando com tal perspectiva, Milani (2008) indica outros elementos também determinantes à condução de políticas públicas participativas. O autor coloca que a história política de cada contexto, sua tradição cívica e estruturas de desigualdades sociais serão marcantes no processo participativo.

O mesmo autor propõe ainda, que no contexto brasileiro as experiências de orçamento participativo correspondem à importantes desdobramentos da cultura e práticas participativas. É relevante ressaltar que dentro de um contexto tão amplo existem grandes diferenças regionais. O Quadro 02 apresenta a distribuição por região das experiências de orçamento participativo referentes ao período entre 1997 e 2000. Nele é possível notar a relevância quantitativa presente nas regiões sul e sudeste, relacionada dentre outras coisas aos indicadores sociais e os padrões de comportamento político, os quais propiciam uma melhor articulação da sociedade civil junto aos processos decisórios (MILANI, 2008).

Voltando-se sobre os desafios e dificuldades para o estabelecimento de práticas efetivas<sup>4</sup> de participação, principalmente no contexto brasileiro e latino-americano, Souza (2001) indica que a escassez de espaços de infraestrutura cívica e cidadã aparece como um

---

<sup>4</sup> Entende-se que as práticas participativas podem adquirir efetividade a partir da inclusão de diversos atores sociais, principalmente grupos socialmente marginalizados e de baixa representatividade na esfera política local. Nesse sentido, Milani (2008) coloca que as práticas participativas assumem maior efetividade quando conseguem estabelecer um diálogo onde há uma boa representatividade do universo social da área tratada.

elemento limitador da participação. Já Milani (2008) propõem que o privilegiamento da visão de curto, o corporativismo e a noção de “empoderamento”, tem produzido processos onde não há um questionamento e abertura à reivindicações sociais mais radicais e transformadoras. Em tal perspectiva, a participação pode aparecer como um instrumento de legitimação do processo decisório já estabelecido, através da valorização de uma perspectiva de curto prazo, como resposta à uma crise do bem-estar e das relações estabelecidas entre sociedade e governo.

Quadro 02: Distribuição do orçamento participativo por região.

Região	Número de municípios	%
Sudeste	47	45,6
Sul	39	37,8
Nordeste	14	13,6
Norte	3	3
Total	103	100

Fonte: Retirado de Milani (2008).

Contudo, nota-se que o surgimento de processos participativos aparece como uma possibilidade de busca de novos mecanismos democráticos, ainda que seja reconhecido que nas experiências existentes, a participação se insere em modelos e arranjos institucionais ainda muito controvertidos, com inúmeros desafios e dificuldades. O reconhecimento dos diversos benefícios de programas participativos, enquanto potencializador de transformação social, tem revelado a relação positiva entre a qualidade de participação possibilitada, e a criação de consenso entre os atores envolvidos (MILANI, 2008; WALKERDEN, 2006; ROCKLOFF & LOCKIE, 2004).

Dentre os principais ganhos ao incluir a participação social no processo de gestão está a melhor adequação e aceitação das medidas e projetos estabelecidos. Milani (2008) aponta que a participação pode contribuir na criação de políticas eficazes frente aos problemas encontrados, produzindo assim uma maior legitimidade do governo local, enquanto instância de deliberação de políticas públicas. O Quadro 03 apresenta os diferentes benefícios da inclusão da participação social junto ao processo de gestão, evidenciando as contribuições da participação em cada etapa de tal processo.

Como indicado no Quadro 03, a inclusão dos diferentes atores sociais, através de um desenho institucional que permita um diálogo

horizontal, e a apreciação de temas relevantes e complexos, assume central relevância para a construção de consenso e de uma visão compartilhada entre os atores. Para isso, se faz necessário o estabelecimento de condições institucionais e programáticas que permitam oportunidades de desenvolvimento das capacidades argumentativas dos atores, bem como, da utilização dos instrumentos e recursos existentes de maneira reflexiva (MILANI, 2008). Essa afirmação indica a importância fundamental da atuação dos atores governamentais, os quais permitirão e determinarão em grande parte a qualidade da participação e a possibilidade de inclusão de novos atores sociais.

### Quadro 03: Benefícios da participação social no processo de gestão

<p><b>Informações estratégicas e análise</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliação do conhecimento e comunicação;</li> <li>• Maior debate, educação coletiva, e compreensão mútua dos grupos participantes;</li> <li>• Enfrentamento de conflitos e temas complexos, como pobreza e estilo de vida.</li> </ul>
<p><b>Formulação e planificação de políticas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Edificação de consenso e resolução de conflitos para decisões sociais importantes;</li> <li>• Factibilidade e realismo de objetivos, metas e normas negociadas;</li> <li>• Compromisso e engajamento frente a estratégia escolhida;</li> <li>• Maior credibilidade política e transparência do projeto deliberado;</li> <li>• Maior equidade entre os atores e grupos participantes.</li> </ul>
<p><b>Implementação e monitoramento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento da capacidade de articulação dos atores sociais;</li> <li>• Mobilização e gestão eficiente dos recursos;</li> <li>• Potencialização de mudanças de comportamento;</li> <li>• Maior probabilidade de automotivação para a sustentabilidade.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Clayton e Bass (2002).

O panorama do processo de adoção da participação na gestão pública, descrito até aqui, contribui para o entendimento do contexto e cenário sociopolítico atual do Brasil, assim como das dificuldades e oportunidades existentes para a melhoria das iniciativas de gestão costeira nos diferentes esferas de poder e gestão.

Junto a isso, a análise da participação social no próprio processo de estabelecimento da gestão costeira no Brasil, através do GERCO e do PNGC, aparece como elemento revelador da condição e limites a efetivação da inclusão dos atores. Um primeiro aspecto importante está no gerenciamento costeiro ser uma atividade integrada, de responsabilidade das esferas federal, estadual e municipal. Em que a articulação com as comunidades e o regramento do uso do solo ficou sobre responsabilidade do governo municipal (POLETTE *et al*, 2006).

Dentre os instrumentos de gestão previstos no PNGC, Asmus *et al* (2006) indicam que o Plano de Gestão da Zona Costeira, Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro, e o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro se apresentam como aqueles que melhor permitem a inclusão dos atores sociais, principalmente pela esfera de atuação. Já Scherer *et al* (2010) apontam que a participação aparece mais bem estruturada junto ao Projeto Orla, uma vez que este tem seu funcionamento através de comitês de participação. Porém, ambos trabalhos sugerem a reduzida adoção de práticas participativas.

Diante das iniciativas empreendidas no PNGC, Asmus *et al* (2006) salientam que a participação dentro das ações do gerenciamento costeiro aparece ainda de forma muito limitada, com a dificuldade de estabelecimento de representações legítimas, de manter ativos os fóruns de debate, do conjunto de problemas urgentes, e a falta de capacidade e preparo dos segmentos sociais dentro do processo participativo. Os mesmos autores apontam ainda que, o distanciamento entre a elaboração dos instrumentos de gestão, com grande sofisticação, e capacidade dos atores locais de implementar e cumprir com os objetivos propostos, aparece como um elemento também limitador, assim como a grande lacuna no sentido de fiscalização e monitoramento das ações deliberadas.

Tais considerações demonstram o estágio ainda inicial da gestão costeira no Brasil, e a importância de um órgão coordenador e fiscalizador ativo. Se há o reconhecimento da limitada articulação dos atores governamentais, talvez o vínculo entre representantes comunitários, e um conjunto de atores não-governamentais possa aparecer como um elemento dinamizador das iniciativas de gestão costeira. Corroborando neste sentido, Scherer *et al* (2010, p. 171) colocam que o “Brasil demonstra um movimento social base-topo que pouco a pouco traz

exemplos de uma gestão costeira baseada na comunidade, deste modo as iniciativas da sociedade civil organizada também são relevantes” (tradução própria).

#### 4.6.2 Modalidades e qualidade na participação

O termo participação tem sido utilizado para expressar distintos significados, assumindo diferentes definições e sentidos. Mesmo que reconhecido como um princípio norteador das políticas públicas, tem sido evidente, principalmente no contexto brasileiro, a resistência por parte de grupos sociais e políticos hegemônicos a uma rediscussão sobre as abordagens de intervenção, gestão e planejamento na administração pública (MILANI, 2008).

Algumas modalidades de participação vem sendo utilizadas para justificar uma extensão do controle do Estado, no sentido de validar projetos ou intervenções concebidos de forma centralizada e autoritária. Nesta modalidade de participação, os grupos sociais envolvidos assumem pouca responsabilidade e autonomia, muitas vezes apenas ratificando as decisões tomadas pelos gestores. Acredita-se que neste processo parte da resistência também se materializa devido à dificuldade de um reposicionamento das atribuições dos atores sociais, com o surgimento de novos mecanismos e estruturas de poder (CLAYTON & BASS, 2002).

O tema de modalidades de participação social dentro da esfera pública tem sido discutido nos vários campos e esferas de gestão. Um trabalho precursor deste tema corresponde ao de Arnstein (1969), o qual descreveu 8 tipologias de participação, desde a manipulação até controle cidadão. Este último pode ser entendido como aquele em que a sociedade civil assume o poder das ações de gestão. Neste estudo, o autor salienta o reconhecimento pelos atores sociais locais da situação vivida, da necessidade de formação de uma organização representativa como estratégia de superação do modelo vigente, como principais elemento catalizadores da geração de um controle cidadão.

Ao tratar das várias modalidades de participação social no processo de gestão e planejamento, Clayton e Bass (2002) indicam algumas tipologias e formas de participação, desde formas passivas, indutivas, consultivas, interativa e mobilizadora, o que pode ser melhor visualizado no Quadro 04.

Quadro 04: Modalidades de participação social.

<b>Tipo</b>	<b>Características</b>
1. Participação manipuladora	A participação é enganosa.
2. Participação passiva	As pessoas participam no sentido de apreciar o que foi decidido.
3. Participação mediante consulta	As pessoas participam sendo apenas consultadas, ou respondendo perguntas.
4. Participação por incentivos materiais	Os indivíduos participam em troca de benefícios, havendo pouco interesse e continuidade do processo.
5. Participação funcional	A participação é vista como um meio para alcançar metas de projetos, geralmente de baixos custos.
6. Participação interativa	As pessoas participam em grupos de análise, produzindo planos de ação e fortalecimento dos grupos e instituições locais.
7. Mobilização própria	Os indivíduos participam tomando iniciativas independentes aos agentes externos. Desenvolvem redes com instituições externas para buscar recursos, mantendo o controle do uso dos recursos.

Fonte: Adaptado de Clayton e Bass (2002).

As várias formas de se incluir a participação social no processo de gestão, estão vinculadas com a abertura dos atores governamentais ao debate sobre as formas de planejamento, bem como, sobre a criação de arranjos institucionais que permitam a inclusão contínua de novos atores sociais. Neste sentido, a modalidade de participação praticada terá uma relação direta com a vontade política para com a participação, resultado da criação de canais participativos.

Se atualmente a participação social aparece de forma muito variada nos diferentes contextos, ela reflete o processo de aprendizagem social para uma democracia deliberativa, que se fundamenta através de uma maior relevância dos atores locais no processo de tomada de decisão. Sob tal perspectiva, o sucesso das iniciativas de gestão, em termos

qualitativos, se dará a partir da criação de canais institucionais de diálogo, devendo estar articulados à arranjos institucionais de deliberação das políticas públicas participativos e horizontais. Criando assim, oportunidades a uma ampla capacidade argumentativa por parte dos cidadãos, bem como da inclusão os atores historicamente excluídos e marginalizados do processo de tomada de decisão (MILANI, 2008; ROCKLOFF & LOCKIE, 2004).

Buscando abordar as condições para o desenvolvimento de processos participativos, Luckmann (2003) indica três indicadores de qualidade de participação: a existência de tradição associativa, vontade política e condições institucionais. Para esta autora, há uma maior importância na dimensão institucional, uma vez que a organização da sociedade civil ainda é desigual, plural e complexa. Devido ao quadro de carências e desigualdades presente na sociedade brasileira, a participação igualitária entre diferentes grupos aparece de maneira limitada, não garantindo um debate pautado no interesse comum, e na promoção de justiça social (LUCKMANN, 2002, *apud* HASS, 2006).

Estes elementos evidenciam o caráter central das ações governamentais para com os processos participativos, onde o Estado passa ser entendido como instância de organização e legitimação dos processos políticos. Tendo também a importante função de potencializar e permitir a ampliação da articulação e envolvimento da sociedade civil de maneira vigorosa e constante (LUCKMANN, 2002, *apud* HASS, 2006). Há ainda o reconhecimento de uma forte necessidade de coordenação e cooperação entre as esferas de governo (local, regional e nacional), articulando os diferentes âmbitos, domínios e competências legais, tornando a atuação do governo local mais coerente e robusta (Olsen, *et al* 1999).

Junto à esses elementos, Milani (2008) indica que o entendimento da participação social através de uma perspectiva pedagógica e deliberativa também terá uma relação com a qualidade da participação, percebendo a dimensão simbólica e política de tais processos. Tal colocação procura reconhecer o processo de aprendizagem social vinculado à participação, junto ao sentido de emancipação política, controle social, conquista de direitos e redistribuição de bens e poder entre os atores ou grupos sociais.

Ao abranger a dimensão simbólica, o processo de tomada de decisão envolve o sentido de pertencimento dos atores e grupos sociais, assim como as próprias noções de indivíduo e sociedade. Com isso, a participação social possibilita um processo de formação dos indivíduos e

coletividades, envolvendo uma contínua reinterpretação do sentido das políticas públicas.

Segundo o tipo de participação requisitado ou aberto a sociedade, a apreensão da percepção ambiental dos grupos sociais irá sofrer grande variação. É reconhecido que idealmente deve haver a inclusão de todo ou o maior universo social possível. Ao trabalhar sob tal perspectiva há o favorecimento ao alcance de uma equidade social e prudência ecológica, sendo estes objetivos e demandas do enfoque participativo.

#### 4.6.3 Percepção dos atores envolvidos no processo de gestão

Se a participação social pode ser reconhecida como um princípio contemporâneo de organização das iniciativas de gestão territorial, e em especial da gestão costeira, a maneira como os atores são incluídos neste processo pode ter grande variação. A partir de um modelo de gestão promotor das capacidades argumentativas dos atores e baseado na formação de consensos, o entendimento da percepção do atores face aos diferentes temas de interesse aparecerá como elemento problematizador da realidade, destacando as diferentes representações sociais e com isso, alguns elementos que apontam para a construção do sentido do bem comum.

Os estudos que se utilizam da percepção de atores sociais se valem em grande parte do debate sobre *percepção ambiental*<sup>5</sup>, vinculado as ciências humanas. Sauvé (2000, *apud* Vasco e Zakrzewski, 2010) indica que no campo das humanidades têm predominado o *enfoque qualitativo*, vinculado à uma corrente interpretativa/fenomenológica, a qual valoriza a intencionalidade do sujeitos ou atores sociais, promovendo uma análise integrada e conjuntiva do sujeito e objeto.

A utilização da percepção ambiental tem sido empregada, principalmente nas ciências humanas, como instrumento de investigação das relações entre grupos humanos e seu ambiente de entorno. O principal foco está em compreender as inter-relações estabelecidas entre o humano e sua realidade concreta, assim como as diferentes representações desta realizadas pelos atores (FONTANA, 2004). Neste sentido, a percepção

---

<sup>5</sup>Não há o aprofundamento no tema uma vez que a percepção ambiental não corresponde a nosso objeto de estudo. Entretanto, cabe ressaltar que o desenvolvimento deste campo de estudo está vinculado ao fortalecimento dos métodos qualitativos de pesquisa. Para uma boa aproximação do tema ver Vasco e Zakrzewski (2010).

dos atores retrata também as várias expectativas, anseios, insatisfações e condutas dos sujeitos. Com isso, ela pode fornecer um grande subsídio ao estabelecimento de instrumentos que visem diminuir os problemas ou conflitos ambientais, junto a implementação de programas de gestão e/ou educação que garantam o envolvimento de distintos atores sociais (VASCO & ZAKRZEWSKI, 2010).

A percepção ambiental dos atores sociais tem assumido um importante papel nos estudos e levantamentos relativos a qualidade, funcionalidade e sustentabilidade ambiental (GUIMARÃES, 2003). De forma geral, a percepção dos atores sociais tem aparecido como um elemento problematizador dos usos e transformações dos espaços naturais e antropizados, revelando a multiplicidade de perspectivas e representações sobre um determinado ambiente, potencializando com isso, a inserção dos grupos sociais historicamente excluídos dos processos de tomada de decisão (MARTÍNES ALIER, 2011; WINCHESTER, 2005; FONTANA, 2004).

Para um programa de gestão participativa, a percepção dos atores interatuantes, aliada a identificação dos problemas e os interesses sociais e econômicos em jogo, pode fornecer uma compreensão do contexto social existente, suas potencialidades e obstáculos, permitindo com isso uma ação mais efetiva por parte dos gestores (ROCA *et al*, 2008). Corroborando com esta perspectiva, Diegues (2001) indica que projetos que tratem do gerenciamento de ecossistemas e da relação humano-ambiente devem sempre incluir um estudo da percepção dos grupos sociais existentes na área, exigindo assim uma abordagem interdisciplinar.

Ao tratar sobre a degradação, conservação ambiental, usos estabelecidos e desejáveis, as iniciativas de gestão participativa irão providir uma maior capacidade de gestão da área, bem como de adequação dos usos para conservação dos recursos (UNESCO, 2001). Neste sentido, a inclusão da população existente e a apreensão de suas percepções podem facilitar o processo de gestão, bem como evitar danos ambientais, uma vez que estes atores possuem um conhecimento empírico sobre a localidade em questão (SILVA *et al*, 2009).

Vários autores têm chamado atenção para relevância da inclusão dos atores sociais existentes na área de interesse, como já frisado acima. (MARTÍNES ALIER, 2011; ROCA *et al*, 2008; VIEIRA *et al*, 2005; Diegues, 2001, UNESCO, 2001). Se a percepção e as representações dos atores sociais aparecem como importante informação para o processo de gestão, ela deve integrar-se ao conjunto de conhecimento existente sobre

a área, não devendo aparecer como uma visão dominante no rol das ações empreendidas pelo grupo gestor.

Ao voltar-se sobre este aspecto Vieira *et al* (2005) indicam a relevância da formação de coletivos transdisciplinares no processo de gestão, promovendo a integração e cooperação entre parceiros acadêmicos e não acadêmicos. Através de uma comunicação dialógica, aquela aberta ao diálogo e a discussão, poderá ser articulada uma compreensão mútua das percepções e posicionamentos dos atores sociais, permitindo um avanço em termos de abordagem dos problemas, na medida em que se estabelece uma visão compartilhada sobre os mesmos.

Rockloff e Lockie (2004) indicam que a percepção dos atores pode se apresentar como importante ponto de partida para uma gestão participativa, onde o entendimento dos diferentes atores, seus atributos, valores e aspirações, pode evidenciar as relações travadas entre os mesmos, bem como, os pontos de convergência e divergência de suas perspectivas. Esta estratégia pode ainda, contribuir à compreensão da natureza do problema ou conflito, apontado ao sentido do interesse comum, produzindo assim uma estrutura participativa mais eficiente e racional.

Dentro do contexto urbano, uma das principais formas de participação e inclusão dos atores sociais locais tem sido através da formação da noção de *comunidade*<sup>6</sup>, bem como da constituição de associações de moradores e/ou centros comunitários. Segundo Dowbor (1996, *apud* FRANZONI, 2011) um importante elemento relativo às comunidades, está no entendimento de que seu surgimento e fortalecimento resulta, de um vazio na representação dos interesses comuns frente aos problemas presentes no espaço de vida dos diferentes grupos sociais.

Outro elemento importante relativo à comunidade está na apreciação do conhecimento comunitário, o qual se integrado ao conhecimento técnico e científico fornecerá uma rica leitura da realidade, indicando ações prioritárias à gestão pública. Franzoni (2011) traz uma

---

<sup>6</sup>O conceito de comunidade apresenta múltiplas definições, articuladas com os diferentes sentidos dados a este conceito. Uma conceitualização que se adequa ao enfoque da atual pesquisa pode ser: “*um conjunto de interações, comportamentos humanos com significado e expectativas entre os seus membros. Não se trata apenas de uma ação isolada, mas de um conjunto de ações que têm como base a partilha de expectativa, valores, crenças e significados entre os indivíduos*” (BARTLE, 2010, p.2).

ressalva, indicando que o conhecimento comunitário é formado a partir de uma diversidade de conhecimento, reativos a organizações não-governamentais, organizações de base comunitária, da sociedade civil e religiosas, e outras. Com isso a atuação de seus representantes aparece de forma múltipla e flutuante, relacionada com condições internas da comunidade, e externas, vinculada ao contexto regional e municipal.

Milani (2008) corroborando com este sentido, indica a relativa e flutuante qualidade de participação das comunidades e suas associações. Devido sua lógica, tensões internas, e posição política tais representações sociais contam com momentos de euforia e de desarticulação. Este autor afirma que mesmo com estas fragilidades, a ascensão de movimentos comunitários representam um potencial processo de renovação democrática.

A partir do que foi exposto, acredita-se que através de uma ampla mobilização social, com o real empoderamento dos atores, e uma boa articulação institucional, pode-se alcançar um entendimento das várias percepções ambientais do atores sociais locais, e sua inserção de forma positiva no conjunto das percepções existentes.

Em termos de desafios ainda presentes, alguns autores tem indicado a importância da manutenção e ampliação do universo de atores sociais participantes. Neste sentido, o processo de tomada de decisão deveria contar com uma estrutura institucional que permita a inserção de grupos de atores que não possuem capacidade técnica e financeira, mas apresentam interesse e condições para ampliar a perspectiva dos temas tratados, e com isso aprimorar as iniciativas delineadas na gestão e planejamento (ROCKLOFF & LOCKIE, 2004; MILANI, 2008).

#### 4.6.4 Conflito e consenso entre atores sociais

A ampliação e diversificação da utilização dos recursos naturais, por diferentes grupos sociais, tem se apresentado como um significativo potencial gerador de conflito. Segundo Rockloff e Lockie (2004), as noções de conflito e consenso tem aparecido como temas importantes para tomada de decisão, principalmente aquelas orientadas para o sentido do desenvolvimento sustentável. Estes autores apontam ainda, que tal debate tem contribuído para uma melhoria da racionalidade ecológica das intervenções espaciais, entendendo os conflitos como sintoma da interconectividade dos processos socioambientais.

Sob o ponto de vista da gestão pública, os termos conflito e consenso, assim como de compromisso entre atores sociais, tem sido abordados como instrumentos de fortalecimento da democracia,

envolvendo as noções de aprendizagem social, de compreensão mútua entre as partes, e aumento da responsabilidade para com o uso dos recursos naturais (WALKEEDEN, 2006; ROCKLOFF & LOCKIE, 2004).

Estes temas tem aparecido na atualidade como elementos estratégicos para a gestão costeira, devido ao acirramento do acesso aos recursos naturais e da ocupação do solo. Se a zona costeira tem apresentado um grande crescimento das atividades humanas, tendo também uma diversidade e abundância de atores sociais, a resolução de conflitos e a formação de consenso aparecem como estratégias vitais na busca de uma coerência territorial, a qual inclui tanto os elementos naturais como sociais (ROCKLOFF & LOCKIE, 2004; POITRAS *et al*, 2003).

Ao retratar o tema de conflito dentro do campo da gestão pública, Pasquino (1991) aborda os conflitos sociais como instrumento de evolução da democracia. Uma vez que os atores sociais assumem posicionamentos socialmente construídos, a geração de conflito entre estes produz também uma dinâmica dos processos socialmente construídos, gerando assim uma institucionalização dos conflitos, ou seja, o reconhecimento dos conflitos como uma problemática central do processo de tomada de decisão (PASQUINO, 1991).

A análise de conflitos sociais tem se apresentado como um campo privilegiado nas diferentes áreas do conhecimento que tratam da relação entre meio ambiente e desenvolvimento (MARTÍNEZ ALIER, 2011). Ainda que o tema de conflitos seja relativamente recente, apresentando uma diversidade de formulações e significados, tem se criado alguns consensos, como o entendimento de que “o conflito é uma forma de interação entre os indivíduos, grupos, organizações e coletividades que implica em choque para o acesso e a distribuição de recursos escassos” (PASQUINO, 1991, p.225).

Segundo Pasquino (1991), o debate sobre conflito social, de acordo com as perspectivas de Touraine (1975) e Dahrendorf (1976), traz uma reflexão que atenta para a utilização racional dos recursos naturais, vinculada a uma reapropriação da problemática dos direitos humanos fundamentais. Para estes autores são os processos de tensões, desequilíbrios e contrastes sociais que tem potencializado a capacidade da sociedade de agir sobre si mesma, onde o conflito aparece como um componente catalizador de uma emancipação social, vinculada à uma participação cívica integral e rica (PASQUINO, 1991).

Ao retratar os conflitos socioambientais no panorama internacional, Martínez Alier (2011) trabalha com a ideia de *direitos*

*territoriais comunitários*, indicando a necessidade de uma análise multicriterial de tais conflitos. Ressaltando a importância de se incluir a população afetada junto à especialistas externos, o mesmo autor indica que esta estratégia poderia contribuir na busca a resolução dos conflitos, incorporando outros critérios ao processo de tomada de decisão, além dos critérios monetários. Neste sentido, o referido autor coloca que conflitos socioambientais se expressam como conflitos de valoração, aqueles relativos a forma de apreensão do mundo circundante, vinculando a maneira como diferentes culturas e grupos humanos valorizam determinado aspecto da realidade, e se relacionam com a mesma (MARTÍNES ALIER, 2011).

Para Rockloff e Lockie (2004), os principais conflitos entre atores locais na zona costeira estão vinculados ao acesso de recursos naturais e ocupação do solo. Segundo estes autores, os conflitos se tornam mais agudos e aparentes em localidades que se encontram em rápido crescimento urbano, onde a atenção da gestão municipal está voltada ao atendimento e subsídio dos novos atores e atividades econômicas. Este processo de expansão, vinculado ao crescimento de atividades consideradas como “legítimas”, tem gerado como contrapartida a marginalização de outras atividades e grupos, geralmente aqueles dependem diretamente da manutenção dos ecossistemas costeiros e seus recursos naturais (ROCKLOFF & LOCKIE, 2004).

Outro espaço de conflito muito comum no contexto da zona costeira corresponde ao conflito e sobreposição de competências das esferas de gestão pública. Uma vez que cada uma destas esferas conta com uma política e estratégia de desenvolvimento, onde seus planos e projetos não estão articulados entre si, um mesmo território pode ser alvo de diferentes programas, gerando uma percepção negativa para a sociedade e os grupos sociais da referida área (ROCKLOFF & LOCKIE, 2004; OLSEN, 2000).

Este panorama, muito comum no contexto brasileiro, tem contribuído para o questionamento da legitimidade da esfera estatal como arena de deliberação de políticas de interesse social, gerando também uma desarticulação dos atores sociais locais, os quais tenderão a assumir posturas mais corporativistas e clientelistas. Com isso, pode-se não só ter um aumento dos conflitos, mas o distanciamento entre os atores, sendo mais difícil a visualização de um interesse comum, bem como a formação de consenso e compromisso dos atores para com temas chaves da gestão. (ROCKLOFF & LOCKIE, 2004; FUSVERK, 2002).

O tema de formação de consenso entre atores, assim como a resolução de conflitos, tem aparecido como importante instrumento de

efetivação e qualidade nos processos participativos. No campo da gestão costeira tem-se dado recentemente atenção sobre processos de construção de consenso (*consensus-building*). Muitos autores tem chamado atenção para os benefícios dos processos que se valem de metodologias de construção de consenso, tendo como elemento comum a constatação do aumento do conhecimento dos atores sobre os outros grupos e atores sociais (MARGERUM, 2002; BRODY, 2003; POITRAS *et al*, 2003; SCHIVELY, 2007; STEPANOVA & BRUCKMEIER, 2013).

Schively (2007) indica que um dos métodos utilizados na construção de consenso correspondem a formação de grupos de aprendizagem, onde através de um amplo processo de discussão pode-se alcançar algumas constatações em conjunto. A mesma autora, afirma que um dos principais resultados está na criação de um conhecimento compartilhado, bem como, numa melhor definição do interesse comum, ampliando assim as questões e temas de comprometimento dos atores. Na perspectiva individual de cada ator ou grupo social, tal processo pode promover uma redefinição da percepção daquele ator sobre sua realidade e dilemas, potencializando assim a transformação de suas atitudes e compromissos (SCHIVELY, 2007).

Ao retratar a evolução do planejamento baseado na construção de consenso, se utilizando de vinte estudos de casos da Austrália e Estados Unidos, Margerum (2002) apontou alguns temas chaves e obstáculos, indicando a efetiva comunicação, colaboração e interação entre os atores como importantes práticas para um planejamento participativo efetivo. O mesmo autor trabalha com a formação de consenso através do enfoque de planejamento colaborativo (*collaborative planning*), o qual entende que o processo de planejamento é em essência um processo de colaboração. Esta proposta se fortaleceu com o crescimento do reconhecimento e ênfase da natureza comunicativa e interativa da prática de planejamento (INNES & BOOHER, 1999 *apud*, MARGERUM, 2002).

A análise de Margerum (2002) sugere que a abordagem de construção de consenso se apresenta como uma metodologia promissora, exigindo porém, um maior compromisso dos atores governamentais para com o processo decisório, permitindo um arranjo institucional mais horizontal, que produza um diálogo amplo entre os atores locais, e com isso busque a criação de consenso e compromissos a longo-prazo, ultrapassando o imediatismo e interesses pontuais dos diferentes atores sociais.

Com isso, pode-se notar que a análise de conflito, consenso e compromisso entre atores sociais pode fornecer importante subsídio para

o processo de tomada de decisão, indicando que boas propostas de gestão e planejamento estão relacionadas com a noção de aprendizagem e diálogo social. Neste sentido, o aumento da perspectiva promovida nos processos de planejamento participativo, pode ampliar a noção de consenso dos atores, produzindo uma alteração nos interesses e compromisso prévios de cada ator, potencializando a construção de compromissos a longo-prazo, a partir do reconhecimento das múltiplas interdependências estabelecidas entre os atores e seu ambiente.

## 5. A PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS FRENTE AOS PROBLEMAS SÓCIOAMBIENTAIS

Neste capítulo objetivou-se apresentar os resultados do presente estudo, referente à perspectiva dos atores sociais frente aos problemas socioambientais da BHRT, buscando demonstrar a amplitude dos temas tratados pelos diferentes atores, e assim sua capacidade em contribuir para com o processo de gestão costeira integrada.

Para isso almeja-se na primeira seção abordar a percepção dos representantes comunitários presentes na área de estudo, dando ênfase aos problemas socioambientais e a situação ambiental de suas localidades e da BHRT. Na seção seguinte objetiva-se compreender a atuação dos atores governamentais na BHRT, através de elementos que evidenciam o modelo de planejamento e gestão utilizado. Na última seção busca-se uma análise dos temas de conflito e consenso dos atores sociais participantes do estudo, indicando os temas em que os atores assumem perspectivas convergentes e divergentes, entendidas como instrumento de uma gestão participativa.

### 5.1 Representantes comunitários

Nesta seção será apresentada a informações levantadas junto aos representantes das entidades comunitárias, sendo referido ao longo do texto também como representantes comunitários e representantes locais. Os representantes comunitários se apresentam como principal grupo amostral da atual pesquisa. De forma geral, o principal objetivo da atuação desses representantes está na busca de avanços em termos sociais e ambientais para suas localidades, havendo em alguns momentos uma interlocução com os representantes de outras localidades, principalmente em relação a temas de abrangência regional, como o ordenamento territorial, segurança, mobilidade e saneamento básico.

Um importante ponto quanto a representação comunitária, está no fato de que Florianópolis conta com uma entidade de organização e mobilização de instituições comunitárias, a União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO), o que representa um reconhecimento da possível atuação direta destas entidades em questões chave para seus bairros, assim como para a cidade. Criada em 1987, a UFECO tem como principal objetivo fortalecer a representação social e comunitária frente aos temas de interesse do município. Para tanto, a atuação da UFECO envolve o fortalecimento das entidades comunitárias filiadas, assessoria à formação de novas associações, auxílio na capacitação em gestão sócio-

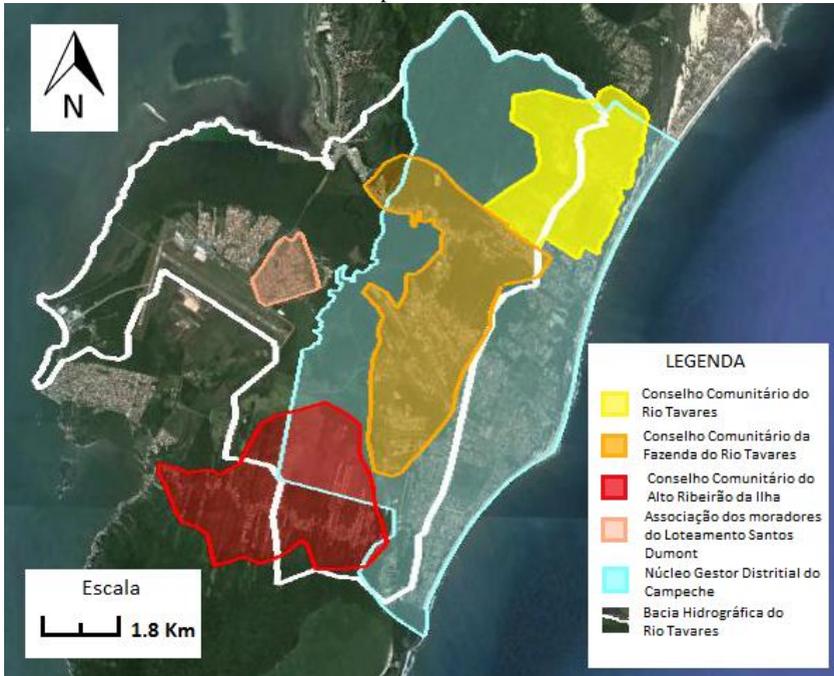
comunitária aos membros da instituição. A mesma ainda conta com participação nos conselhos municipais de educação, habitação, transporte e saneamento básico, representando um importante instrumento de representação social do município (UFECO, 2013).

Das cinco representações comunitárias participantes deste estudo, apenas o Núcleo Gestor Distrital do Campeche (NGDC) não corresponde a uma associação moradores ou conselho comunitário. O NGDC se apresenta como uma organização da sociedade civil responsável por elaborar e articular as propostas comunitárias de ordenamento territorial do Distrito do Campeche junto ao Núcleo Gestor, grupo de coordenação e de representação da sociedade civil do município junto ao Plano Diretor Participativo (PDP). Neste sentido, o NGDC apresenta características diferentes, frente aos outros grupos de representantes comunitários, uma vez que ele está voltado diretamente a discussão e preposição do ordenamento territorial de sua área. Outra característica peculiar do NGDC se apresenta em seu caráter provisório, em que ao término da elaboração do PDP este coletivo será destituído, pelo menos em termos formais, o que não acontece nas associações de moradores.

Na Figura 10 é possível analisar a área de abrangência das entidades comunitária, em que se pode verificar o grande alcance espacial de cada instituição. Na mesma figura também pode-se notar grande área compreendida pelo NGDC, representando boa parte da BHRT. Além disso, pode-se notar a baixa representatividade no atual estudo do setor ocidental da bacia, referente ao bairro do Carianos. Esta situação resultou da existência de associações ainda em processo de formação, ou com problemas de legalidade/legitimidade de suas diretorias, as quais optou-se por não incluir na pesquisa.

A partir da participação das reuniões das associações de moradores e centros comunitários foi possível verificar a variada gama de temas de atuação dos mesmos, desde a promoção de eventos de confraternização, de inclusão social, de educação e de serviços à comunidade, além da representação em reuniões e eventos que tratam de temas relativos ao planejamento territorial de interesse para suas localidades. Notou-se também que os representantes comunitários, em sua maioria, apresentavam um bom conhecimento sobre as normas e mecanismos legais de reivindicação e articulação com os atores governamentais, como o envio de ofício, marcação de reuniões, e articulação com instituições de fiscalização.

Figura 10: Representação da área de abrangência de cada representação comunitária, demonstrada por diferentes cores.



Fonte: Elaboração própria sob imagem Google Earth.  
Delimitação concebida a partir de documentos fornecidos pelas entidades.

Assim como nossos representantes políticos, os representantes comunitários contam com um período de mandato em suas entidades, o qual será determinado pelo regimento interno das mesmas. Em geral, cada período de gestão tem a duração de dois anos, com a obrigatoriedade de troca de presidente. Durante os dois anos de nossa participação nas reuniões houve um processo eleitoral em cada associação, onde em grande parte houve a continuação dos mesmos grupos. Pode-se notar, que nas trocas de diretoria houve algumas vezes uma descontinuidade das ações realizadas, ou de relações estabelecidas com outras instituições, o que indica uma limitação da inclusão dessas entidades no contexto local e regional, uma vez que não há um processo transitório ou de uma articulação direta entre a nova e antiga diretoria, processo este comum a muitas esferas de representação social.

Juntamente com os questionários, a participação das reuniões das associações apareceu como um importante elemento da pesquisa, permitindo um melhor entendimento da prática de seus representantes, da dinâmica interna de cada grupo, e do aprendizado destes atores frente as relações estabelecidas entre poder político e sociedade civil. Nesse sentido, verificou-se a complexidade da realidade, atuação, e relações estabelecidas pelas associações. Um primeiro ponto corresponde a diversidade de temas de atuação, já mencionado, assim como a fiscalização, acompanhamento e requisição de obras, projetos ou serviços públicos para sua comunidade.

Devido as associações se apresentarem como organizações sem fins lucrativos e sem fonte de recursos financeiro direto, a busca de recursos tanto para a manutenção de seus espaços como para atividades comunitárias aparece como um ponto de grande demanda das diretorias.

O prevalecimento de grupos sociais específicos de cada comunidade, o estreitamento de relações com representantes políticos locais, a falta de comparecimento da própria diretoria nas reuniões, e o baixo envolvimento da população em geral, apareceram como principais pontos limitantes na atuação destes atores sociais.

### 5.1.1 Perfil dos representantes locais

O entendimento do perfil dos representantes locais se apresenta como um aspecto importante para iniciativas de gestão participativa, permitindo uma melhor adequação das metodologias de participação ao contexto local.

Dos representantes participantes deste estudo foi constatado que 81% são de origem do próprio município (Figura 11), sendo que os 19% restantes são provenientes de outros estados da federação. Em relação a idade dos mesmos (Figura 12), verificou-se que a maioria dos representantes estão na faixa entre 40 e 59 anos (56%), tendo uma importante participação da população senil, atingindo 19% do total de participantes, o que também foi verificado junto as reuniões das entidades.

Ao serem questionados sobre quanto tempo os representantes comunitários residem em suas localidades (Figura 13), constatou-se que cerca de 56% residem nessas a mais de 30 anos, o que demonstra, junto com a idade e origem dos mesmos, o forte envolvimento dos representantes para com o bairro em que residem. Cerca de 25% reside em sua localidade há no máximo 10 anos, porém grande parte destes já residiam no município do Florianópolis.

Figura 11: Origem dos representantes comunitários

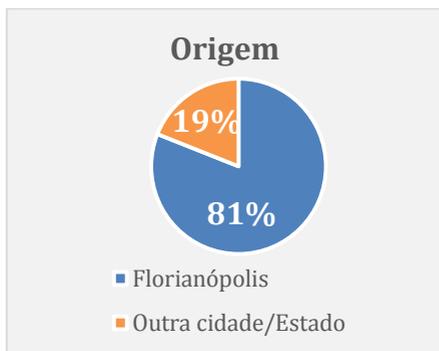
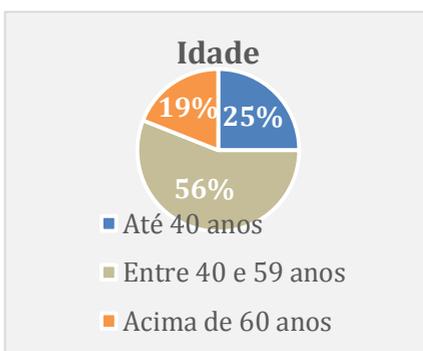


Figura 12: Idade dos representantes comunitários



A Figura 14 apresenta os representantes comunitários que participam de outras instituições, além das instituições vinculadas a este estudo. É possível notar que metade dos entrevistados atuam também em outras instituições, as quais estão vinculadas a temas sociais e/ou ambientais de interesse para sua localidade ou região, como Conselho Local de Saúde, Conselho Municipal de Educação, Conselho deliberativo da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé, e Associação de Pescadores Artesanais do Campeche. A análise deste elemento demonstra o envolvimento, interesse dos representantes, e comprometimento para com temas de relevância para suas localidades e para a cidade como um todo.

Figura 13: Tempo de residência em sua localidade.



Figura 14: Participantes de outras instituições.



Outro importante tema abordado junto aos representantes locais representa os temas de compromisso dos mesmos, entendidos como as questões que os representantes e suas entidades estão comprometidas e empenhas a resolver, estando presente na agenda de atuação dos mesmos. O Quadro 05 apresenta os principais temas de compromisso dos representantes comunitários, divididos por entidades de representação. Nela é possível notar os diferentes temas de relevância para cada entidade, assim como temas pouco relevantes a todas elas.

No Quadro 05 é possível notar o amplo compromisso do conjunto de participantes com os temas de mobilidade segurança e saneamento, bem como a baixa indicação do temas de ocupação desordenada, o qual faz parte somente rol de compromissos do NGDC. Devido as características do NGDC espera-se que suas questões estejam mais ligadas aos temas de ordenamento territorial, bem como da promoção de uma cultura de participação, o que se verifica no Quadro 05.

De forma geral, a apreciação dos representantes envolvidos nas entidades comunitárias indica certa pluralidade de perfil dos mesmos, com diferentes faixas etárias e questões de interesse. Junto a isso, verificou-se a predominância de representantes envolvidos com a cultura e tradicionalidade de suas localidades, devido em parte ao considerável número de membros autóctones. Estes representantes estiveram envolvidos com suas comunidades, tendo vivenciado as transformação advindas do crescimento urbano do município, percebendo assim a relevância das ações que buscam respeitar as relações socioambientais de suas localidades.

A situação ambiental foi assumida, neste estudo, como a perspectiva geral do espaço geográfico de análise dos representantes, a BHRT, procurando uma abordagem que integre os elementos socioambientais. Nesse sentido, buscou-se indicar como os representantes locais percebem a condição atual e futura do conjunto do sistema ambiental tratado.

Quadro 05: Relação dos principais temas de compromisso indicados pelos representantes comunitários, divididos por entidades de representação comunitária

TEMAS DE COMPROMISSO	CARB	AMOSAD	CRT	CFRT	NGDC
<b>Mobilidade transporte público</b>	< 50%	0	50 a 75%	100%	50 a 75%
<b>Ocupação desordenada</b>	0	0	0	0	50 a 75%
<b>Saneamento básico</b>	100%	< 50%	100%	50 a 75%	0
<b>Segurança</b>	50 a 75%	0	100%	100%	< 50%
<b>Infraestrutura</b>	0	< 50%	< 50%	0	0
<b>Poluição dos rios e adjacências</b>	< 50%	0	0	0	0
<b>Educação</b>	50 a 75%	0	< 50%	0	0
<b>Áreas de lazer</b>	< 50%	50 a 75%	0	0	< 50%
<b>Patrimônio cultural</b>	0	0	0	0	< 50%
<b>Saúde</b>	100%	0	0	0	0
<b>Cultura Participativa</b>	0	100%	0	0	100%

Legenda: CARB – Conselho comunitário do Alto Ribeirão da Ilha; AMOSAD – Associação dos Moradores do Loteamento Santos Dumont; CRT – Conselho Comunitário do Rio Tavares; CFRT – Conselho Comunitário da Fazenda do Rio Tavares; NGDC – Núcleo Gestor Distrital do Campeche.

### 5.1.2 Situação ambiental

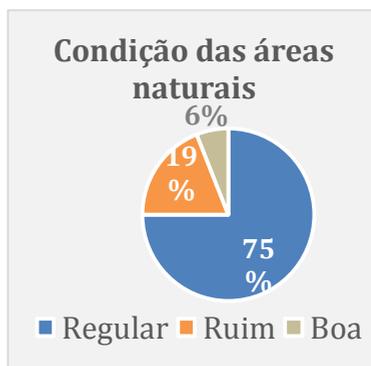
Ao tratar da perspectiva da condição geral da BHRT e suas localidades (Figura 15), os mesmos demonstraram grande preocupação para com a situação futura da área de estudo, em consonância com cenário geral do município. Todos os participantes vincularam a perspectiva de suas localidades com a da BHRT, entendendo que a perspectiva futura de

suas localidades está diretamente atrelada as condições de seu contexto regional, entendido neste caso como a BHRT. Com isso, foi fornecido pelos representantes locais uma única resposta para ambas áreas.

Figura 15: Perspectiva da condição geral da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares



Figura 16: Percepção da condição das áreas naturais da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares.



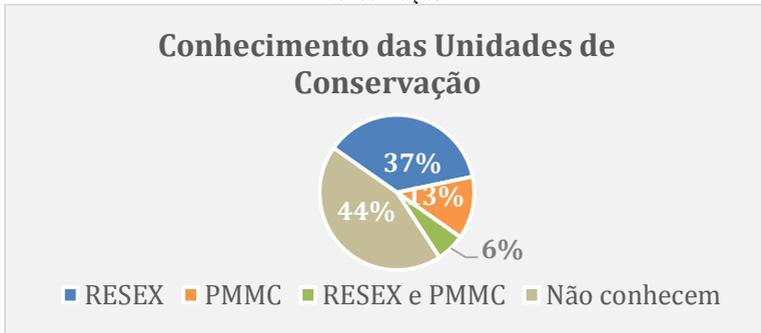
Na Figura 15 é possível visualizar o conjunto das categorias de respostas desse tema. Em torno de 50% dos participantes indicaram o entendimento de uma perspectiva futura negativa para a área de estudo, como justificativa foram sugeridos a ampliação dos problemas ecológicos, sanitários, e a expansão urbana com pouco investimento na fiscalização e infraestrutura. Um pouco mais que a metade dos participantes indicaram a falta de vontade política como elemento que contribui para esse panorama, entendendo que a atuação dos gestores públicos aparecem como ações paliativas. Do restante dos participantes, cerca 13% não responderam ou afirmaram não contar com tal perspectiva. Já 37% dos representantes locais (Figura 15) indicaram o entendimento de um panorama ainda incerto para a BHRT, sugerindo o PDP como um elemento problematizador da realidade socioambiental do município, e assim com grande potencial de modificar a lógica de organização e intervenção territorial.

Outro elemento tratado pelos representantes comunitários corresponde a condição das áreas naturais (Figura 16), envolvendo as áreas verdes, morros, restinga e manguezal. Para uma maioria dos participantes (75%) a condição dessas áreas se apresenta regular, com uma tendência a piorar no futuro, devido a continuidade da expansão urbana. Dos 25% restantes, em torno de 6% acreditam que tais áreas se

apresentam em boas condições. Ainda 19% dos participantes, entendem a condição de tais áreas como ruim, indicando a diminuição de áreas ambientalmente sensíveis (manguezal e banhado) e áreas comuns.

Um último elemento que envolve o entendimento sobre a situação ambiental está relacionado a percepção dos atores frente as unidades de conservação (UCs) existentes na área de estudo representadas pela Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé (RESEX) e Parque Municipal do Maciço da Costeira (PMMC). Ao serem questionados sobre as UCs, cerca de 44% afirmaram não terem conhecimento da existência das mesmas. Das unidades presentes na BHRT, apenas 6% dos representantes (1 entrevistado) conhece ambas unidades de conservação presentes. A RESEX foi a que contou com um maior índice de reconhecimento, em que cerca de 37% dos participantes conhecem essa unidade de conservação. Já em relação ao PMMC, apenas 13% dos representantes comunitários conhecem o parque. Tais índices podem ser melhor visualizados na Figura 17.

Figura 17: Representantes que tem conhecimento da existência das unidades de conservação.



Aos representantes locais que afirmaram ter conhecimento sobre as UCs, quando questionados sobre a percepção da situação atual e futura das mesmas, indicaram alguns elementos importantes para a gestão, e que foram também levantados através de pesquisa bibliográfica e junto a seus gestores. Com relação ao PMMC, a principal indicação dos representantes envolve o processo de gestão quase inerte do parque, vinculada a baixa preocupação da gestão municipal para com a conservação da unidade de conservação e seu ecossistema. Para os mesmos os problemas de ausência de fiscalização e estrutura operacional ineficiente contribuem fortemente para a ocupação gradativa de suas

áreas, aparecendo como pontos que exigem maior investimento e iniciativas de gestão.

Uma vez que a RESEX contou com o maior número de indicação dos representantes locais, a apreciação de sua condição socioambiental foi a mais bem elaborada. O problema mais citado pelos participantes corresponde a invasão da área da reserva, geralmente associada a expansão de propriedades nos limites da mesma. Vinculado a isso, foi indicado também a falta de demarcação topográfica dos limites da RESEX, o que permite atualmente certa fragilidade a proteção de suas áreas. Outros problemas citados correspondem a falta de saneamento e a consequente poluição do rio, o baixo envolvimento e união dos extrativistas, e a falta de programas educativos que demonstrem a relevância da RESEX para o contexto social e natural de sua região.

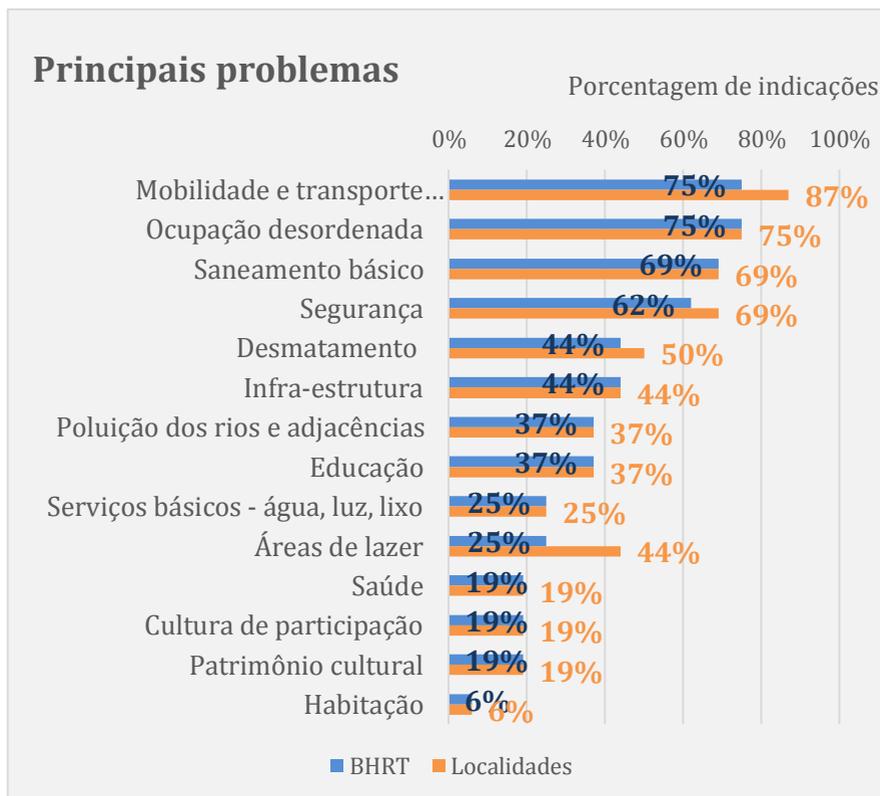
De forma geral, para o conjunto de participantes deste estudo a situação ambiental aparece em uma condição regular, porém com uma perspectiva futura negativa, vinculada a uma gestão socioambiental insuficiente. Panorama este que aparece também como resultado da condição das áreas naturais e das unidades de conservação. Diante da caracterização da situação ambiental, o levantamento da percepção dos atores frente aos problemas socioambientais permitirá um melhor entendimento da mesma, complementando e fornecendo elementos mais pontuais.

### 5.1.3 Identificação dos problemas socioambientais e possíveis soluções

Os problemas socioambientais são assumidos neste estudo como temas de interesse ainda não resolvidos, relativos ao ambiente natural e humano dos atores locais. Para os representantes comunitários, o conjunto de problemas de suas localidades aparece como um dos principais campos de atuação, em que muitos destes atores buscam reivindicar, cobrar e propor soluções para com os órgãos públicos responsáveis.

Ao serem questionados sobre os principais problemas de suas localidades e da BHRT, os representantes comunitários contaram com a possibilidade de listar até 10 problemas. O índice de apontamento de problemas dos representantes permaneceu em torno de 70% (7 problemas), havendo também uma grande correspondência entre os problemas visualizados nas localidades e na BHRT, o que pode ser visualizado na figura 18. O maior número de indicações dos problemas na soma das localidades se deve ao fato de alguns sujeitos identificar tais problemas como pertencentes apenas a suas localidades, não os visualizando na área da BHRT como um todo.

Figura 18: Soma das indicações dos principais problemas da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares e localidades.



A figura 18 apresenta a soma das indicações dos problemas da BHRT feitas pelos representantes, na qual é possível notar que a ocupação desordenada, a mobilidade - transporte público aparecem como principais problemas, com a indicação de 75% dos participantes. Os problemas da falta de saneamento básico e de segurança contaram ainda com grande representatividade, com a indicação dos atores de 69 e 62% respectivamente. Os problemas menos mencionados foram os de habitação com 6%, a necessidade de valorização do patrimônio cultural, de uma cultura de participação da população, e de saúde.

O número de indicações dos representantes e suas respectivas porcentagens sugerem, não só o entendimento dos problemas

emergenciais e vitais, mas como resultado do complexo processo de inter-relação entre os mesmos e seu contexto social. Neste sentido, os problemas com o maior número de indicações também podem ser entendidos como aqueles mais socialmente difundidos, e em que há certo consenso. Já os problemas com reduzidas porcentagens podem ser percebidos também como problemas emergentes, ou de pouca apropriação dos atores. A reduzida visualização do problema de habitação por exemplo, demonstra em parte, a baixa discussão e concepção deste tema como importante pelos representantes locais, porém em desacordo com a elevação do custo de vida e dificuldade de permanência dos sujeitos em lugares de forte valorização fundiária, temas fortemente vinculados a problemática da habitação e muito presente no contexto de nosso município.

O Quadro 06 apresenta a porcentagem de indicação dos principais problemas pelos atores, divididas por entidades de representação comunitária. É possível perceber no Quadro 06 os principais problemas observados em cada entidade comunitária, assim como a grande variação de alguns temas, como a educação, infraestrutura, áreas de lazer e patrimônio cultural, em que alguns casos não apareceram como importantes, e em outros foram indicados por todos os representantes de uma mesma entidade, atingindo 100% de indicação.

Conjuntamente com o apontamento dos principais problemas, os representantes locais apontaram até quatro destes problemas que os mesmos consideraram como sendo prioritários, indicando também quais seriam as possíveis soluções e os obstáculos de dificultam a superação de tal problema. A figura 19 apresenta a soma das indicações dos problemas prioritários da BHRT realizadas pelos representantes. Igualmente com a indicação de 56% os problemas de mobilidade – transporte público, saneamento básico e ocupação desordenada apareceram como aqueles de maior prioridade.

Quadro 06: Relação dos principais problemas coma porcentagem de indicação dos representantes, divididos por entidades de representação comunitária.

<b>PROBLEMAS POR LOCALIDADE</b>	<b>CARB</b>	<b>AMOSAD</b>	<b>CRT</b>	<b>CFRT</b>	<b>NGDC</b>
<b>Mobilidade e transporte público</b>	100%	50 a 75%	100%	100%	100%
<b>Ocupação desordenada</b>	100%	< 50%	< 50%	100%	100%
<b>Saneamento básico</b>	50 a 75%	50 a 75%	100%	50 a 75%	< 50%
<b>Segurança</b>	50 a 75%	50 a 75%	50 a 75%	50 a 75%	50 a 75%
<b>Desmatamento</b>	< 50%	< 50%	< 50%	50 a 75%	50 a 75%
<b>Infraestrutura</b>	0	50 a 75%	100%	< 50%	< 50%
<b>Poluição dos rios e adjacências</b>	< 50%	< 50%	50 a 75%	50 a 75%	0
<b>Educação</b>	100%	0	50 a 75%	0	< 50%
<b>Serviços básicos - água, luz, resíduos</b>	< 50%	0	50 a 75%	< 50%	0
<b>Áreas de lazer</b>	< 50%	100%	0	< 50%	50 a 75%
<b>Patrimônio cultural</b>	< 50%	0	0	0	100%
<b>Saúde</b>	< 50%	< 50%	0	0	< 50%
<b>Cultura Participativa</b>	0	< 50%	0	0	< 50%
<b>Habitação</b>	0	0	0	0	< 50%

Legenda: CARB – Conselho comunitário do Alto Ribeirão da Ilha; AMOSAD – Associação dos Moradores do Loteamento Santos Dumont; CRT – Conselho Comunitário do Rio Tavares; CFRT – Conselho Comunitário da Fazenda do Rio Tavares; NGDC – Núcleo Gestor Distrital do Campeche.

Figura 19: Soma das indicações dos problemas prioritários da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares.



Dos representantes que apontaram o problema de mobilidade-transporte público como prioritário, 50% indicaram que um maior investimento em infraestrutura viária poderia solucionar os problemas atuais. Outros 25% dos representantes apontaram que o Plano Diretor Participativo como possível mecanismo de solução, caso fosse incluído as diretrizes estabelecidas junto as comunidades. Os 25% restantes sugeriram que tal solução viria a partir de uma reavaliação da estrutura viária atual, que atualmente está voltada fortemente ao veículo particular. Estes índices podem ser melhor visualizados na figura 20. Frente a esse problema os mesmos apontaram alguns obstáculos, como a dificuldade de indenização de propriedades particulares para ampliação das vias, a predominância de relações corporativistas entre certos representantes sociais e grupos econômicos, a perpetuação de um modelo que promove a segregação social, e a falta de vontade política para com o tema.

Figura 20: Indicações de soluções para o problema de mobilidade e transporte público.

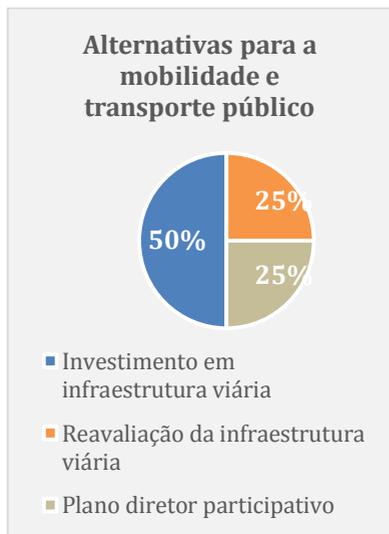
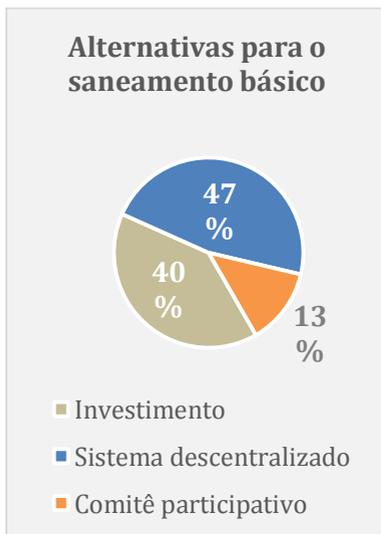


Figura 21: Indicações de soluções para o problema de saneamento básico.

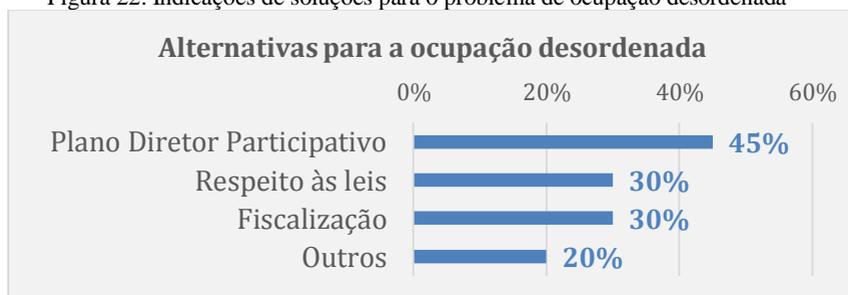


Em relação ao tema de saneamento básico, cerca de 60% indicaram que a solução passava por uma reavaliação do modelo vigente. As alternativas propostas corresponderam ao desenvolvimento de um sistema de tratamento de efluentes descentralizado (47%), e a formação de um comitê deliberativo participativo que fosse fortemente amparado socialmente (13%), diferentemente do que vem sendo aplicado pelo governo municipal. Os 40% restantes dos representantes comunitários que indicaram o problema de saneamento básico, sugeriram que a solução viria de maiores investimento no sistema já existente. Como obstáculo a superação desses problemas, todos os participantes indicaram a relevância da atuação dos atores governamentais de responsabilidade sobre o tema, tendo como sugestões, a falta de compromisso e vontade política para com assunto, bem como a deficiência em termos de fiscalização e monitoramento das iniciativas já empreendidas.

Para o terceiro problema mais apontado, a ocupação desordenada, 45% dos representantes entenderam que a solução estaria atrelada ao Plano Diretor Participativo (Figura 22), através da concepção de um modelo mais equilibrado e ordenado de utilização do solo. Cerca

de 30% dos entrevistados indicaram que o cumprimento e respeito às leis poderia solucionar tal problema. A fiscalização também apareceu como iniciativa de solução com cerca de 30% dos representantes locais. Entorno de 20% dos participantes citaram o investimento em infraestrutura urbana, e a melhor utilização do saber técnico em detrimento dos posicionamentos políticos, como mecanismos de combater a ocupação desordenada. Como obstáculos a esse problema foram elencados, o sucateamento das instituições públicas de gestão e fiscalização, com a falta de técnicos e estrutura adequada, a influência de grupos econômicos, a baixa mobilização social, e a falta de vontade política.

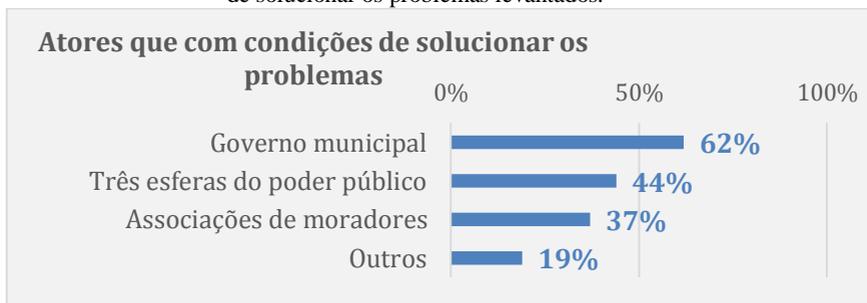
Figura 22: Indicações de soluções para o problema de ocupação desordenada



Vinculada aos diferentes problemas, assim como aos obstáculos para superação destes, a atuação dos atores governamentais aparece como um ponto relevante na análise da situação socioambiental. Neste sentido, a percepção dos representantes locais de quais atores governamentais e não-governamentais apresentam condições ou deveriam solucionar tais problemas permitem uma melhor caracterização de tais problemas.

Para os 62% dos representantes locais, o governo municipal se apresenta como principal instituição que tem condições para solucionar os problemas anteriormente levantados (figura 23). Já 44% dos representantes indicaram que as soluções envolvem as três esferas do poder público, sendo também importante a atuação das esferas estaduais e federal. Cerca de 37% dos participantes acreditam que as associações de moradores contam com importante papel para promover iniciativas que busquem a solução dos problemas. Outros 20% citaram outros atores de relevância, como as universidades públicas, instituições fiscalizadoras, organizações não-governamentais.

Figura 23: Indicação de atores governamentais e não-governamentais com condições de solucionar os problemas levantados.



Através do reconhecimento da necessidade de melhor envolver a população como um todo nas questões e problemas socioambientais de suas comunidades, questionou-se os representantes sobre quais seriam as formas de divulgar os problemas e atingir envolver a população.

Aproximadamente de 50% dos representantes comunitários (figura 24) indicaram que as atividades junto as associações de moradores se apresentam como importante veículo de informação a população, onde o principal obstáculo está em produzir um grande comparecimento de público. Com cerca de 44% de indicação as escolas assim como os grandes veículos de mídia aparecem como relevantes formas de divulgar os problemas vividos pelas comunidades. Outro meio de divulgação com sugestão de 25% dos participantes foram os eventos e áreas públicas. E com cerca de 19% foram apontados as rádios comunitárias e redes sociais, sendo meios de acesso rápido a um número expressivo de indivíduos.

Figura 24: Indicação de formas de divulgar os problemas para a população



Os vários problemas socioambientais indicados demonstram a ampla gama de temas tratados pelos representantes, e a visualização de mecanismos socialmente estabelecidos para a melhoria e resolução de tais problemas. Junto a isso, os vários obstáculos assinalados indicam o baixo compromisso social para com temas centrais em termos de qualidade ambiental, como o saneamento básico, mobilidade e modelo de ocupação.

## 5.2 Atores governamentais

Os atores governamentais participantes deste estudo correspondem a instituições públicas que apresentam projetos ou áreas de gestão presentes na BHRT. Uma vez que pode-se contar com a participação da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), da Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis (FLORAM) e da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé (RESEX), acredita-se que foi alcançado um bom entendimento das ações governamentais realizadas na BHRT.

Importante ressaltar a participação limitada da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMDU) da Prefeitura Municipal de Florianópolis, tendo apenas a participação da FLORAM, órgão que atualmente está subordinado à SMDU. Neste sentido, não foi possível incluir a participação do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), ou do setor responsável da SMDU pela perspectiva urbanística e territorial do governo municipal. Depois de inúmeras tentativas, reuniões explicativas sobre a proposta do estudo, foi recebido o comunicado da impossibilidade de participação da SMDU, com a alegação de inexistências de projetos e iniciativas de gestão de tal secretaria na área da BHRT. Este fato se apresentou como um ponto limitante ao presente estudo, uma vez que a esfera municipal corresponde ao principal órgão gestor que atua na BHRT, assim como, beneficiário dos resultados e apontamento alcançados aqui.

### 5.2.1 Atuação, planejamento, e participação social

A atuação de uma instituição governamental apresenta uma relação direta com o objetivo de criação da mesma, e portanto de sua função social. De forma geral, as instituições ligadas ao meio ambiente visam realizar a gestão de seus recursos naturais, paisagísticos e sociais, agindo também na fiscalização e educação ambiental. Já as instituições ligadas ao planejamento e gestão dos espaços urbanos, tem como objetivo

geral a criação e gestão de infraestrutura, dos espaços públicos e de serviços básicos de atendimento à população.

Das instituições participantes, a FLORAM e os gestores da RESEX aparecem fortemente vinculadas a conservação ambiental. A FLORAM apresenta um conjunto muito amplo de atribuições, sendo responsável por implantar, administrar e fiscalizar as unidades de conservação municipais e áreas de proteção, bem como, a promoção de educação ambiental, turismo ecológico, coordenar os serviços de jardinagem e arborização nas áreas públicas de todo o município (FLORAM, 2013).

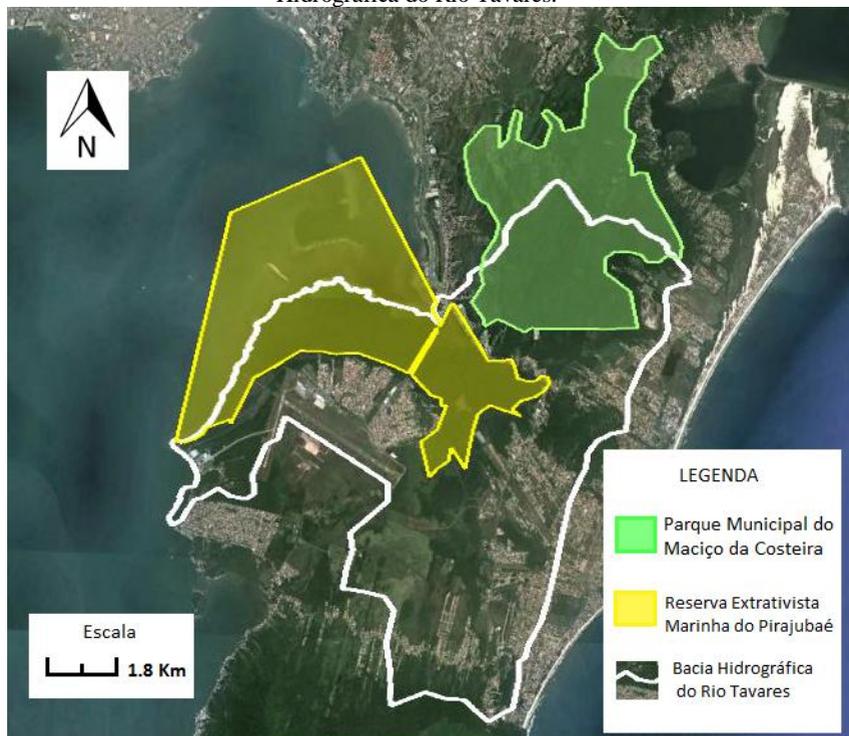
Na BHRT a FLORAM conta com atuação na gestão do Parque Municipal do Maciço da Costeira (PMMC), e fiscalização ambiental sob a expansão da área urbana. Em relação ao PMMC as principais atuais ações correspondem a adequação em termos de categoria de unidades de conservação estabelecidas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, bem como a reavaliação da atual categoria, parque, e o estudo para uma redefinição dos limites do PMMC, uma vez que desde sua criação já haviam construções consolidadas em seu interior. A localização e dimensão relativa do PMMC, assim como da RESEX, pode ser observado na figura 25.

Já a RESEX tem como principal função, garantir a exploração sustentável dos recursos naturais presentes na reserva, assegurando a subsistência de sua população de pescadores e extrativistas, permitindo a continuidade da atividade e da tradição cultural da pesca artesanal na área. Atualmente as principais iniciativas empreendidas correspondem a adequação das áreas de uso da reserva, envolvendo os bancos de retirada de berbigão, seu beneficiamento, a manutenção dos ranchos dos extrativistas, e fiscalização das porções terrestres e marinhas da reserva. Junto a isso, enquanto unidade de conservação a RESEX conta com a incumbência de emitir parecer técnico sobre obras e projetos que geram impacto direto sobre a reserva e a atividade de pesca e extrativismo.

A CASAN apresenta as funções de captação e abastecimento de água para todo o município, assim como o tratamento de efluentes. O fornecimento de água para os bairros pertencentes a BHRT provem principalmente da Estação de Tratamento de Água da Lagoa do Peri, o qual faz parte do Sistema de Abastecimento de Água da Costa Leste/Sul, e uma pequena parte através do manancial Rio Tavares (CASAN<sup>a</sup>, 2013). No campo do tratamento de efluentes a CASAN prevê dois projetos vinculados a BHRT, o primeiro corresponde ao emissário submarino que se localizará na praia do Campeche. Este projeto prevê dar início ao funcionamento somente em 2020, tendo como opção alternativa o

lançamento de efluentes em nível terciário no Rio Tavares, o segundo projeto, que deverá acontecer até o ano de 2017. Para tanto, a CASAN já vem realizando a rede coletora no bairro do Campeche, e início das obras na estação de tratamento próxima ao Rio Tavares (CASAN<sup>b</sup>, 2013).

Figura 25: Delimitação das unidades de conservação presentes na Bacia Hidrográfica do Rio Tavares.



Fonte: Delimitação adaptada de Ferreti e Beltrame (2010) em imagem Google Earth.

Uma vez que estas instituições públicas apresentam relevante função social no contexto da cidade assim como da BHRT, o planejamento das ações e atividades das mesmas aparece como um elemento importante para o cumprimento de tal função. Ao voltar-se sobre este tema verificou-se a falta de um planejamento estratégico voltado aos usos futuros. A CASAN conta com um planejamento voltado a ações que devam ocorrer até 2030, ou seja, em uma perspectiva de 16 anos.

Já as unidades de conservação aqui apresentadas demonstraram uma perspectiva de planejamento e gestão mais curta. A RESEX conta com um planejamento não definido, com ações individualizadas, voltadas aos objetivos estabelecidos nos diferentes projetos e temas, tendo um período médio de planejamento de 1 a 2 anos. A FLORAM e mais especificamente o PMMC não apresenta um planejamento estabelecido, onde devido o reduzido número do corpo técnico da instituição, a atuação destes está voltada a resolução de problemas e demandas atuais. Tal perspectiva está relacionada também a falta, em ambas unidades de conservação, de plano de manejo, representando uma grande lacuna na gestão de suas áreas, na manutenção de sua função socioambiental, bem como em sua articulação com o espaço urbano de entorno.

Outro elemento importante relativo ao planejamento e gestão que tem aparecido como componente do modelo atual corresponde a inclusão da participação social. No Brasil, a participação social aparece como um das diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), Lei nº 9.985/2000, se devendo garantir a participação das populações locais desde a criação, implementação, e gestão das unidades de conservação. Nas unidades incluídas neste estudo, a RESEX aparece como a que apresenta melhor articulação com a população local, também devido a categoria de utilização da mesma.

Um importante instrumento de gestão já estabelecido na RESEX corresponde ao seu conselho deliberativo, o qual define as prioridades de ação. Este conselho é formado por 16 representantes dos extrativistas e 14 de instituições de interesse ou que atuam na área de entorno da RESEX, como associações de moradores, o IPUF, Infraero, e a própria CASAN.

Dos 16 representantes de extrativistas, 8 são representantes da Associação Caminhos do Berbigão, a qual representa os extrativistas que tem vivem exclusivamente da atividade de coleta na RESEX e aqueles que tem a coleta como complemento de renda, realizando outras atividades fora da reserva. A Associação Caminhos do Berbigão tem a intensão de ampliar sua representatividade, incluindo todos os extrativistas existentes, fortalecendo assim a atividade. Os outros 8 representantes participantes do conselho deliberativo, aparecem como sujeitos individualizados, em sua maior parte como extrativistas que tem na coleta de berbigão ou na pesca apenas um complemento de renda, ou atividade recreativa, sem a formação ou participação de entidades representativa.

Mesmo com a existência de uma aparato deliberativo eficiente, a baixa participação e envolvimento dos atores junto ao conselho

deliberativo aparece como um ponto limitante na capacidade de gestão da RESEX, assim como de enfraquecimento da articulação da unidade com o espaço urbano de seu entorno. Fato que se deve tanto pela falta de sentido de coletividade por parte dos extrativistas, como a reduzida participação das instituições públicas pertencentes ao conselho deliberativo.

No PMMC, assim como nas demais unidades de conservação do município, a participação social se dá através do envolvimento de entidades da sociedade civil. Junto ao corpo técnico da FLORAM e tais representações sociais formam-se grupos de trabalho, que tem como principal objetivo estabelecer e encaminhar as ações tidas como prioritárias. Um ponto limitante nesta estratégia está na participação flutuante das entidades e representantes comunitários, principalmente devido ao caráter voluntário de seu envolvimento, fato marcadamente apontado pelo corpo técnico da FLORAM.

Outra forma de participação social no processo de gestão das unidades de conservação municipais está na consulta pública. Ao se propor alterações ou ratificar as iniciativas de gestão das unidades é realizado audiências públicas, com o objetivo principal de permitir que a população afetada ou do entorno possa se manifestar, mesmo não sendo um processo deliberativo.

Os temas de saneamento básico e abastecimento de água se apresentam como de grande relevância no contexto da cidade de Florianópolis, devido reduzida capacidade ambiental de fornecimento e adequação a estes serviços. A CASAN aparece como instituição executora dos projetos e planos estabelecidos pelo governo municipal, de maneira que no âmbito da ações efetivadas por esta instituição a participação social aparece apenas no processo de licenciamento ambiental, na forma de audiências públicas.

O processo de participação entorno do tema de saneamento básico na esfera municipal se dá através do Conselho Municipal de Saneamento Básico, órgão de caráter consultivo vinculado à Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental. Este conselho foi instituído pela lei municipal nº 7474/2007, sendo responsável por formular e executar a Política Municipal de Saneamento Básico. Segundo a lei, o conselho conta com uma representação paritária das organizações sociais (PMF, 2013).

A participação da sociedade civil dentro do conselho se dá através de dois principais grupos de representação social. Primeiro os representantes dos usuários de saneamento básico, os quais contemplam a Associação Comercial, Industrial e Lojista de Florianópolis, a União

Florianopolitana de Entidades Comunitárias e Associações de Moradores (UFECO). Outro grupo presente no conselho corresponde aos representantes de organizações da sociedade civil, contando com o Sindicato dos Trabalhadores de Água e Esgoto, a Associação dos Maricultores, e o Sindicato da Indústria da Construção Civil de Florianópolis. (PMF, 2013). Com isso, pode-se verificar que as entidades participantes de vínculo com as comunidades representam somente a UFECO e a Associação dos Maricultores, tendo uma maior representatividade dos segmentos da sociedade civil que apoiam o crescimento urbano do município.

### 5.2.2 Problemas ambientais

O entendimento dos problemas ambientais presentes na BHRT a partir da percepção dos atores governamentais que atuam na referida área aparece com grande importância, devido ao fato de estes representarem em parte a perspectiva institucional, assim como pela experiência e participação de discussões acerca da situação ambiental tanto da BHRT como de outras áreas do município.

Um elemento comum nas indicações de problemas ambientais realizadas pelos técnicos entrevistados corresponde a ocupação desordenada, vinculada ao rápido crescimento urbano da cidade. De forma geral, todos os problemas indicados apresentam grande relação com a forma ou modelo de ocupação na BHRT, não distante do contexto da cidade. Nas entrevistas realizadas junto à CASAN e RESEX foi indicado a relação sistêmica dos problemas ambientais, onde a expansão das áreas urbanas aparece como processo potencializador dos problemas ambientais. A esta dinâmica foi relacionado na BHRT os problemas de enchentes, poluição dos rios e mares, e a ocupação em áreas de preservação permanente. O Quadro 07 apresenta a relação dos problemas ambientais indicados pelos atores governamentais.

Em termos de soluções possíveis a resolução de tal problema, foi indicado a necessidade de ações mais severas do Estado na fiscalização e participação da população local. Já em relação aos obstáculos existentes para melhoria ou busca de soluções, foi indicado a falta de corpo técnico das instituições públicas, tendo como consequência uma limitada capacidade de gestão, planejamento e fiscalização. Um segundo ponto limitante indicado corresponde ao padrão das relações políticas estabelecidas, com o prevalecimento de relações paternalistas e clientelistas, tendo assim um distanciamento do interesse comum dos diferentes grupos e atores sociais.

Quadro 07: Relação dos problemas socioambientais por ator governamental

<b>Problemas por instituição governamental</b>	<b>CASAN</b>	<b>RESEX</b>	<b>FLORAM</b>
Ocupação desordenada	X	X	X
Saneamento básico	X	X	

Outro problema citado representa a necessidade de saneamento básico. A visualização de tal problema pelos atores governamentais pode ser analisada no Quadro 07. Na perspectiva da CASAN, há atualmente na BHRT a emergência de um sistemas de tratamento de efluentes, porém para a mesma tal tema tem sido objeto de grande conflito, principalmente relacionado a rejeição por parte da sociedade civil dos projetos previstos. A principal crítica de tais projetos refere-se ao questionamento sobre o modelo de um sistema de tratamento centralizador, o qual capta efluentes de uma parcela considerável do município, muito maior que a BHRT, e direciona a uma única estação de tratamento, oferecendo com isso um grande risco ambiental à BHRT e suas comunidades.

Uma vez que toda a BHRT não conta com um sistema de tratamento de efluentes, tal situação traz consequências diretas ao Rio Tavares, com um reconhecido grau de poluição de suas águas<sup>7</sup>. Esta circunstância assume grande importância para a RESEX, sendo uma das principais apreensões de seus técnicos, podendo em um futuro próximo não haver condições para a extração, comercialização e consumo do berbigão desta área. Neste sentido a poluição do Rio Tavares (Figura 26), assim como da Baía Sul, corresponde à um dos principais temas para a perpetuação das atividades na RESEX. Para os técnicos da RESEX a alternativa de lançar os efluentes tratados no Rio Tavares se apresenta como um ameaça as atividades de extrativismo, sendo necessário uma outra opção de tratamento.

---

<sup>7</sup>Devido à grande proximidade das áreas urbanas do curso do Rio Tavares, com inúmeras residências e pontos comerciais a contaminação do rio por efluentes é notória. Os estudos de Fuzinato (2009) e Parizotto (2009) demonstram o elevado grau de poluição do rio, através por exemplo do índice de coliformes fecais e da toxicidade de suas águas.

Figura 26: Proximidade de residências junto ao Rio Tavares.



Fonte: Arquivo pessoal – Sereno D. Diederichsen, 2013.

As soluções apontadas para o tema de tratamento de efluentes estiveram vinculadas à um maior envolvimento dos atores sociais locais. Na perspectiva da CASAN, a resolução dos conflitos relacionados ao modelo de tratamento aparece como ponto central para um avanço no tratamento de efluentes. Já para a RESEX a solução passa não só por a efetivação de um sistema de tratamento que garanta a continuidade da atividade extrativista, como por um maior envolvimento das comunidades de entorno do rio, relacionado a um trabalho voltado à conscientização ambiental, uma vez que há grande proximidade das áreas urbanas e das áreas de preservação permanente, como encostas e manguezal.

Já em termos de obstáculos, foi indicado a falta de interesse político para o tema de tratamento de efluentes, relativo ao prevailecimento de interesses individuais ou de classe, assim como a morosidade da implementação dos projetos desenhados, e a falta de fiscalização sob a expansão urbana em áreas de preservação permanente.

Para a FLORAM um dos principais problemas ambientais presentes no PMMC corresponde a ocupação de áreas de preservação permanente próximas à cursos d'água. Já que um dos objetivos do parque correspondeu a seu valioso potencial de fornecimento de água, tal ocupação aparece como um elemento de risco a esta atividade. Segundo o corpo técnico da FLORAM, a fiscalização nesta áreas é realizada com boa frequência, porém se articula com o problema fundiário das residências que estão dentro dos limites do parque. Como obstáculo à

melhora da situação foi indicado a morosidade da administração pública em gerir os recursos naturais, a as áreas naturais legalmente protegidas.

### 5.3 Comparação dos problemas socioambientais indicados pelos diferentes atores sociais

Os problemas socioambientais correspondem à importante temas de atuação dos diferentes atores sociais presentes na BHRT, muitas vezes estando presentes nas agendas e demandas dos diferentes atores sociais e instituições.

A partir dos ítem 5.1 e 5.2 pode-se verificar os problemas socioambientais de entendimento dos diferentes atores sociais participantes do estudo. Em complemento a tal análise objetivou-se uma análise que integre e compare os diferentes problemas apontados pelos atores, com o objetivo de compreender os vários posicionamentos e temas de atuação dos atores.

O Quadro 08 visa apresentar o grau de prioridade dos principais problemas socioambientais indicados pelos representantes locais participantes do presente estudo. Para fim de comparação, estabeleceu-se três categorias de prioridades, correspondendo a alta prioridade (A), média prioridade (M) e baixa prioridade (B). Para os atores locais foi correlacionado a alta prioridade para aqueles temas de 100% de indicação dos membros das entidades comunitárias, média prioridade para indicações de 50 a 75% de indicação, e baixa prioridade para indicações de menos de 50% do número de entrevistados por entidade comunitária. Já para os atores governamentais estabeleceu-se os problemas de alta prioridade para aqueles indicados junto as entrevistas e baixa para temas não tratados pelos mesmos.

A partir do Quadro 08 pode-se notar a grande preocupação para com o problema da ocupação desordenada, com a indicação de alta prioridade de 75% dos atores participantes, bem como de todos os atores governamentais. Junto a isso, nota-se a verificação do saneamento básico como um problema de relativa prioridade para os atores, em que apenas a FLORAM não indicou-o como um problema prioritário. Ainda que a construção deste problema pelos atores e suas possíveis soluções ainda apresentam diferentes formulações, seu reconhecimento por uma ampla gama de atores sugere um consenso quanto a emergência de iniciativas que visem sua resolução.

Quadro 08: Relação do grau de prioridade dos principais problemas socioambientais por ator participante.

Principais problemas	CARB	AMOSAD	CRT	CFRT	NGDC	CASAN	RESEX	FLORAM
Mobilidade e transporte público	A	M	A	A	A	B	B	B
Ocupação desordenada	A	B	B	A	A	A	A	A
Saneamento básico	M	M	A	M	M	A	A	B

Legenda: CARB – Conselho comunitário do Alto Ribeirão da Ilha; AMOSAD – Associação dos Moradores do Loteamento Santos Dumont; CRT – Conselho Comunitário do Rio Tavares; CFRT – Conselho Comunitário da Fazenda do Rio Tavares; NGDC – Núcleo Gestor Distrital do Campeche; CASAN - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento; RESEX - Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé; FLORAM - Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis; A - alta prioridade; M - média prioridade; B - baixa prioridade.

Já o problema de mobilidade / transporte público apareceu como aquele que demonstra grande diferença entre os grupos de atores, principalmente entre os atores governamentais e as entidades comunitárias. Estes últimos indicaram tal problema como de alta prioridade (80% dos representantes comunitários) e os atores governamentais, por sua vez, não apontaram a existência do problema de mobilidade / transporte público. Tal afirmação, junto aos problemas socioambientais indicados pelos atores governamentais, aponta para uma restrição dos temas de interesse de tais atores, voltados em grande parte para as questões envolvidas com a atuação e compromissos institucionais.

## 5.4 Conflito e consenso entre os atores sociais

A partir do entendimento que a diversidade e intensidade da ocupação da zona costeira, associada a uma gama de atividades econômicas estará condicionada à uma utilização acentuada de recursos naturais, e portanto sujeita disputas e conflitos. Em complemento aos problemas socioambientais, e a caracterização dos atores locais e governamentais, o entendimento dos temas de conflito e consenso pelos atores, assim como entre os mesmos, aparece como importante informação para um processo de gestão e planejamento participativo.

Neste item foi objetivado apresentar os temas de conflito e consenso visualizados pelos atores participantes do estudo. Junto a isso, através dos temas de compromisso e indicação dos problemas socioambientais, indicou-se pontos de conflito e consenso entre os atores.

### 5.4.1 A percepção de conflito pelos atores

A percepção de conflitos pelo conjunto de atores sociais participantes do estudo contou com boa variação, em que alguns atores locais e governamentais indicaram uma gama de conflitos, outros de ambos grupos de atores não apontaram a existência de conflito entre atores, grupos sociais ou atividades econômicas.

Buscando uma compreensão da perspectiva de tais conflitos, pelos grupos sociais residentes nas comunidades presentes na atual área de estudo, questionou-se aos representantes comunitários sobre a identificação de algum conflito entre atividades, grupos, ou usuários da BHRT, em que 44% dos mesmos afirmaram não perceber conflito ou problemas entre atores. As porcentagens de cada categoria de conflitos estão apresentadas na figura 27.

Dos 56% dos representantes comunitários que afirmaram notar ou percebem alguma forma de conflito entre atores da BHRT, cerca de 37% indicaram o conflitos entre comunidades e empreendedores imobiliários, apontando a resistência e insatisfação do primeiro grupo de atores para com o processo de transformação e crescimento de seus bairros, juntamente com ampliação dos problemas socioambientais já existentes. Foi indicado em todas as comunidades participantes a presença deste conflito, em que a expansão de unidades multifamiliares e em menor número os condomínios residenciais aparecem como principal elemento de transformação das comunidades.

Figura 27: Percepção de conflitos dos representantes comunitários.



O segundo grupo apontado pelos representantes comunitários corresponde o conflito entre comunidades e obras / projetos públicos, com a indicação de cerca de 19% dos mesmos. Como justificativa foi indagado que algumas ações de intervenção do poder público tem acontecido sem a participação e conhecimento dos representantes locais, em que estes não são possibilitados de envolver-se com as iniciativas deliberadas. A ampliação da atual e construção de uma nova via de acesso ao Aeroporto Hercílio Luz, os projetos e obras de saneamento básico previstos, foram indicadas pelos atores como os principais elementos de reivindicação e de insatisfação dos mesmos, indicando a falta de flexibilidade e abertura dos órgãos executores.

O conflito entre comunidades e representantes políticos apresenta forte vinculado com a problemática anterior, abrangendo porém, um universo de questões mais amplas. Entorno de 12% dos representantes apontaram este conflito, indicando o distanciamento entre os anseios das comunidades e a atuação dos representantes políticos. O principal elemento de crítica correspondeu a atuação dos atores governamentais da esfera municipal, principalmente aqueles envolvidos no PDP. No período de final de 2013 e início de 2014, devido ao mal encaminhamento das diretrizes elaboradas junto aos representantes distritais, bem como a condução autoritária e negligente do andamento final de elaboração do PDP, este conflito tornou-se mais latente.

O quarto grupo de conflito sugerido pelos representantes locais corresponde aquele formado entre pesca artesanal e pesca industrial / predatória. Com a indicação de 12% dos participantes, este conflito evidencia a falta regulamentos em defesa das comunidades tradicionais vinculadas à pesca, sem a assistência a suas atividades econômicas e proteção das áreas de capturas. Na figura 27 há uma última categoria de

conflito, denominada de outros, a qual abarca um conjunto de conflitos pontuais e internos dentro do contexto de cada comunidade, referente a áreas de lazer, trajeto de transporte público, e conflito cultural entre moradores novos e tradicionais.

Adicionalmente a percepção dos representantes comunitários, buscou-se levantar a percepção de conflitos pelos atores governamentais. Entre os temas de indicação de conflito, verificando-se que grande parte deles envolve a esfera de governo municipal, em que os três atores governamentais participantes indicaram duas principais categorias de conflitos, o conflito entre comunidades e governo municipal, e entre governo municipal e unidades de conservação. O Quadro 09 apresenta a relação das categorias de conflitos indicadas por cada ator governamental.

Quadro 09: Relação dos conflitos socioambientais por ator governamental

<b>Conflitos por instituição governamental</b>	<b>CASAN</b>	<b>RESEX</b>	<b>FLORAM</b>
Governo municipal X Unidades de conservação	X	X	X
Governo municipal X Comunidades	X		X
Comunidades X Unidades de conservação	X		X

O conflito entre comunidades e governo municipal está vinculado ou condiz com o conflito entre comunidades e representantes políticos, indicado pelos representantes comunitários, tendo como único diferencial a indicação pontual da esfera municipal. A falta de regulamentos claros sobre a ocupação, a regularização fundiária, e o modelo de saneamento básico proposto pelo governo municipal se apresentam como principais pontos de conflitos levantados. Para o segundo conjunto de conflitos indicados, referente ao conflito entre governo municipal e unidades de conservação, os atores governamentais participantes apontaram a reduzida gestão de espaços naturais da esfera municipal, tendo como

elementos a ocupação de áreas naturalmente frágeis e legalmente restritivas.

Voltando-se sobre a perspectiva de cada ator, no contexto da RESEX há um conjunto de conflitos, os quais envolvem a continuidade e manutenção da atividade de seus extrativistas. O principal conflito apontado corresponde aquele entre a RESEX e o município, onde a expansão urbana e a ocupação do entorno da reserva compromete fortemente a sustentabilidade socioambiental da mesma. Um segundo conflito sugerido condiz com a proposta de lançamento de efluente tratado no Rio Tavares, em que a RESEX e a CASAN assumem posturas opostas, a primeira sustentando a impossibilidade de lançamento no Rio Tavares, e a segunda o benefício de lançamento de um produto tratado, diferente do que vem acontecendo na atualidade, com o lançamento clandestino de resíduos *in natura*. O último conflito indicado pela RESEX envolve a pesca, onde a pesca predatória praticada por pescadores locais e do entorno da unidade comprometem a subsistência de seus recursos. A partir do exposto, nota-se que grande parte dos conflitos presentes junto a RESEX envolvem a relação entre o governo municipal e as unidades de conservação, o que pode ser visualizado no Quadro 09.

Na perspectiva CASAN o conjunto de conflitos que envolve sua atuação também é extenso (Quadro 09). O conflito entre comunidades e governo municipal aparece como o de maior complexidade, abrangendo as diferentes perspectivas sob o modelo de saneamento proposto pelo município, em que as comunidades demandam maior participação e transparência. Para a CASAN tal modelo foi concebido e aprovado pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico, sendo ela apenas a instituição executora. Esta postura também se verificou frente ao conflito sobre o lançamento de efluente no Rio Tavares, o qual foi entendido como um conflito do governo municipal com a RESEX, e não da CASAN diretamente.

Um terceiro conflito indicado pela CASAN corresponde aquele que envolve as comunidades e a RESEX. Uma vez que a reserva aparece como uma instituição que promove diretamente a conservação do manguezal de sua área, a fiscalização de seu território e a atuação em processos de licenciamento ambiental de obras, há uma percepção negativa da instituição, a qual impede ou dificulta a conclusão de projetos que trarão certo benefício as comunidades.

Para a FLORAM, em referência ao PMMC, o conflito entre as comunidades e a mesma aparece como a principal tema de conflito (Quadro 09). Uma vez que desde a criação do parque já havia residências em sua área, e que seus 18 anos houve um crescimento da ocupação, este

problema aparece elemento principal para garantia de uma gestão eficiente de seu patrimônio natural. Decorrente desta situação provem os conflitos, todos vinculados com a população de seu entorno, desde a discussão e reformulação de seus limites até as ocupações irregulares recentes.

#### 5.4.2 Temas de conflito entre os atores

Uma vez que este estudo corresponde a uma análise da percepção dos atores, a apreciação do conflito entre os atores provem do exame e verificação de perspectivas conflituosas. Não foi verificado nenhum conflito ou perspectiva dos representantes comunitários que possam sugerir relações conflituosas. Contudo, devido a diversidade de perfis, pontos de vista, e temas de compromisso, acredita-se que estes sujeitos podem assumir posicionamentos diferentes e até antagônicos para com alguns temas e as alternativas de solução dos mesmos.

O conflito entre comunidades e obras / projetos públicos identificado junto aos representantes comunitários apareceu como a principal problemática em termos de conflitos, também por que foram aferidos pelos atores governamentais participantes. Em relação ao PMMC, entendeu-se que o conflito da ocupação e invasão da área do parque tem se estendido devido à falta de iniciativas de gestão do mesmo, conflito este que foi apontado tanto pelo corpo técnico da FLORAM como pelos representantes comunitário do Conselho Comunitário do Rio Tavares. Nesse sentido, algumas ações como demarcação, zoneamento, plano de utilização, ou melhor o plano de manejo da unidade de conservação poderia aproximar a população do entorno, tornando-as parceiras na conservação do parque.

Outro conflito que envolve a problemática entre comunidades e obras / projetos públicos corresponde ao projeto do sistemas de tratamento de efluentes. Foram assumidos diferentes perspectivas sobre este conflito, com uma disparidade de soluções possíveis. Para a CASAN, enquanto órgão executor, o debate sobre o modelo deveria ser realizado junto ao Conselho Municipal de Saneamento Básico, lhe cabendo apenas aferir alguns ajustes técnicos ao projeto proposto. Para os representantes comunitários, o tema de saneamento básico, e especificamente o de tratamento de efluentes deveria ser revisto, onde foram indicados a adoção de um sistema de tratamento descentralizado (47% dos atores) e a formação de um comitê fortemente amparado pelas comunidades (13% dos atores).

Um ponto importante corresponde a insatisfação e oposição dos representantes comunitários aos dois projetos de tratamento de efluentes previstos. Ao primeiro, de lançamento de efluentes tratados no Rio Tavares, devido a ampla atividade de pesca e de maricultura presentes na Baía Sul, onde deságua o rio. E em relação ao segundo, de lançamento ao mar através de emissário submarino, devido a importância da pesca no entorno setor previsto de construção, a praia do Campeche, assim como da fragilidade e limites dos estudos ambientais realizados para este projeto. Tal situação de forte antagonismo aparece vinculada ao modelo de gestão atualmente empregado, em que as alternativas propostas possuem certa dubiedade, ou não foram devidamente esclarecidas e discutidas junto à população.

Ainda sobre o mesmo conflito, na perspectiva da RESEX, o problema do tratamento de efluentes e de despoluição do Rio Tavares aparece com grande relevância, tendo repercussão direta na qualidade e abundância dos recursos naturais extraídos da reserva. Com isso, a RESEX assume uma posição contrária a alternativa de lançamento de efluentes no rio.

#### 5.4.3 Temas de consenso entre os atores

A formação de consenso entre atores sociais pode ser um importante instrumento para estabelecer estratégias de gestão de forma participativa, colaborando com o estabelecimento de compromissos comuns aos atores. Devido a natureza investigativa do atual estudo, a verificação de temas de consenso se deu através da análise da perspectiva individual de cada ator social participante, de forma que, os temas consensuais são aqueles indicados por todos os atores.

Os temas de ocupação desordenada e saneamento básico foram os únicos tratados por todos os grupos de atores sociais participantes do estudo. Identificados como problemas da BHRT, esses temas foram abordados diferentemente pelos participantes, com a proposição de diferentes formas de solução e obstáculos. Ainda que não haja um consenso para com as alternativas de resolução destes problemas, a vinculação dos problemas à falta ou ineficiência de gestão pelos atores corresponde a um ponto importante, uma vez que tem-se o reconhecimento da gestão enquanto um processo que pode levar a uma utilização mais racional e equilibrada.

Em relação aos representantes comunitários, os problemas de mobilidade e segurança, juntamente com os dois anteriores, foram indicados por todas as entidades participantes. Com isso, entendeu-se que

a necessidade de resolução tais temas aparece como um elemento comum as entidades, podendo ser um importante elemento de colaboração entre estas, tornando os discursos e pontos de vistas mais próximos.

## 6. DISCUTINDO A PERCEPÇÃO DOS ATORES JUNTO À BORDAGEM DA GESTÃO COSTEIRA INTEGRADA.

Junto a apresentação dos resultados alcançados, realizada no capítulo anterior, um importante elemento do trabalho corresponde a análise de tais resultados, articulando-os com campo de estudo em gestão costeira, e mais especificamente aquele voltado ao entendimento das formas de participação dos atores sociais dentro do processo de gestão. Buscou-se com isso estabelecer um diálogo junto à autores que tratam de temas análogos ao presente estudo, indicando alguns pontos de avanços e limites, e discutindo também o alcance da metodologia empregada.

### 6.1 A percepção dos atores e a gestão da BHRT enquanto espaço costeiro.

O debate sobre a inclusão dos atores sociais locais no processo de tomada de decisão tem se apontado como um tema chave para o avanço em termos de gestão e planejamento da zona costeira. Alguns autores como Rockloff e Lockie (2004) e Olsen, *et al* (1999) apontam que para uma gestão efetiva dos recursos naturais e promoção de um modelo socioeconômico sustentável, deve-se levar em conta não só a manutenção e conservação dos ecossistemas costeiros, mais envolver o conjunto de atores sociais presentes na área de interesse.

Se é possível reconhecer que atualmente a gestão integrada de espaços costeiros ainda se apresenta em seu estágio inicial, um ponto marcante deste processo está na dificuldade de incluir uma variada gama de atores sociais, e principalmente aqueles marginalizados do processo de tomada de decisão (OLSEN, 2000). Nesse sentido, Rockloff e Lockie (2004) indicam que a formação de coletivos, ou o apoio de organização não-governamentais tem contribuído a atuação de pequenos grupos de atores locais, ampliando sua capacidade de participação, potencializando assim a inclusão de seus conhecimentos e interesses.

Entendendo que os representantes comunitários se apresentam como atores sociais chave no processo de tomada de decisão, os quais se articulam aos atores governamentais e oferecem oportunidades de inclusão de novos atores locais, a análise de sua perspectiva e atuação proporciona um conhecimento relevante para iniciativas que visem uma gestão participativa. Problematizando sobre a atuação de tais representantes, Milani (2008) indica a qualidade relativa da participação destes grupos de atores, sugerindo o envolvimento flutuante dos mesmos como um elemento limitador, más também o potencial de renovação

democrática do processo de gestão e planejamento, devido a atuação e envolvimento desses atores.

No presente estudo, a atuação e perspectiva dos atores locais também demonstrou tal complexidade. Verificou-se como pontos positivos, que os representantes comunitários apresentam um conjunto abrangente de temas de atuação, conhecimento dos mecanismos e recursos existentes de articulação com as instituições públicas, e certo vínculo com os demais representantes de sua região.

Em contrapartida, percebeu-se o prevalecimento de objetivos a curto prazo, com a reduzida discussão de temas importantes e seus respectivos encaminhamentos, assim como o estreitamento do vínculo com atores e representantes políticos, o qual de certa forma modula e limita a atuação dos representantes comunitários. A análise dos principais problemas e dos temas de compromisso corrobora neste sentido. A reduzida ou variante indicação de temas como patrimônio cultural, cultura participativa, habitação e mesmo de educação demonstram tal entendimento.

Devido ao reduzido número membros atuantes nas entidades comunitárias, notou-se também que alguns representantes se apresentaram sobrecarregados, com excessivas tarefas e reuniões, limitando a capacidade de articulação e atuação da entidade.

Voltando aos temas analisados pelos mesmos, a situação ambiental da BHRT aparece como regular, com a indicação de uma perspectiva futura preocupante. A análise dos principais problemas da bacia corrobora com este panorama, sugerindo uma gama de problemas relativos aos sistemas naturais, como poluição dos rios, desmatamento, e ainda os temas mais indicados como ocupação desordenada e saneamento básico. A apreciação das áreas naturais e das unidades de conservação pelos sujeitos contribuiu ao entendimento da situação ambiental da BHRT. O estado regular a ruim dessas áreas, somada a falta de iniciativa e preocupação para com as áreas legalmente protegidas pelos atores governamentais, além da falta de conhecimento sobre a existência das unidades de conservação (44% dos atores) aparecem como elemento importantes na crítica dos representantes comunitários.

A compreensão dos principais problemas apontados demonstram a urgência de um modelo de gestão territorial efetivo, como preconizado pela GCI. Uma vez que os problemas mais citados pelos atores correspondem ao de mobilidade – transporte público, ocupação desordenada, saneamento básico e segurança, o reconhecimento da integração e interconectividade destes aponta para uma perda de qualidade de vida, em especial das populações de menor poder aquisitivo,

que em parte estão também associadas às atividades tradicionais, como a pesca e extrativismo.

Se todos os problemas levantados podem ser associados à uma gestão insuficiente, e a falta de critérios claros de orientação da expansão urbana, o problema de ocupação desordenada aparece não só como uma consequência deste processo, mas como “modo operativo” das intervenções socioambientais. Outros problemas apontados que também podem ser identificados como parte do modelo de gestão vigente correspondem à falta de uma cultura de participação e de educação por parte da sociedade como um todo. A análise destes três itens em conjunto demonstram a deficiência das iniciativas governamentais de gestão, bem como a situação de inércia e desmobilização das comunidades.

Dos principais problemas apontados pelos representantes locais, a ocupação desordenada e o saneamento básico também foram citados pelos atores governamentais, podendo ser entendidos como aqueles de grande urgência, e de maior entendimento e percepção dos representantes. O conjunto de obstáculos indicados pelos representantes comunitários assinalam a falta de vontade política para com esses temas, envolvida no apontamento da baixa fiscalização, do não cumprimento das leis, do enfraquecimento das instituições públicas de planejamento urbano e ambiental, da falta investimento, e da desarticulação e apatia da população frente a esse cenário. Como solução, os vários apontamentos dos participantes envolveram a ampliação de investimento, fiscalização e planejamento, vinculada a uma participação mais direta das comunidades e seus representantes, com uma melhor apropriação do processo e construção dos modelos desenhados.

Em um estudo semelhante, também voltado a percepção dos atores frente a situação ambiental e problemas da Bacia Hidrográfica do Rio Ratonas, localizada no município de Florianópolis, Fusverk (2002) apontou como principais problemas indicados pelos atores sociais locais a ocupação irregular, saneamento básico, especulação imobiliária, falta de fiscalização, e educação ambiental. Situada no setor noroeste da Ilha da Santa Catarina, a Bacia Hidrográfica do Rio Ratonas, apresenta uma série de aspectos em comum com a BHRT, devido sua grande extensão, vasta planície costeira, e um importante área de manguezal em sua desembocadura, apresentando também uma unidade de conservação. O principal aspecto discordante corresponde ao fato de sua grande atratividade turística, e elevada valorização fundiária.

Em sua análise, a autora apontou a grande insatisfação dos atores locais para com a situação geral da bacia, tendo uma dupla origem, a falta de mobilização e organização das comunidades, e baixo empenho dos

atores governamentais. Tendo como principal conflito aquele que envolve os pescadores artesanais e a proibição de pesca no rio, devido a presença da Estação Ecológica de Carijós, e um segundo conflito resultante da pressão do setor de empreendimentos imobiliários sobre as áreas naturais. Em termos de soluções possíveis foi indicado o incremento da participação social, e de educação ambiental.

Em um contexto mais amplo, o estudo de Rockloff e Lockie (2004) voltado a uma análise dos problemas socioambientais junto aos atores sociais, teve como área de pesquisa a bacia hidrográfica de *Port Curtis*, comunidade pertencente ao estado de *Queensland*, região nordeste da Austrália. Segundo os autores, esta cidade contou com um rápido crescimento, atrelado a expansão da atividade industrial pesada, importante porto de águas profundas, e atividade agrícola. Tendo também outras atividades relacionadas a usos mais históricos, como a pesca comercial, pesca recreativa, e navegação.

Devido a grande variedade de atores sociais, atividades humanas, a busca de recursos naturais e disputa de espaços costeiros de localização privilegiada levaram ao surgimento de vários conflitos. O método utilizado de mapeamento social, envolveu as questões de interesse, problemas, e experiências em processos de tomada de decisão, objetivando identificar como os diferentes atores percebem os conflitos e temas de gestão, com um foco especial nos temas de convergência e divergência entre os atores. Os resultados alcançados pelos autores demonstram a desarticulação das iniciativas de planejamento com as iniciativas de mitigação dos impactos sociais e naturais, e principalmente junto as populações diretamente afetadas.

Para tal contexto, os autores apontaram que o sucesso das iniciativas de GCI está no contingenciamento dos conflitos entre os atores, bem como na possibilidade de “dar voz” aos diversos atores existentes. Os mesmos também apontaram que estudos que investigam os perfis e as inter-relações entre os atores, objetivando a resolução de conflitos e a ampliação de temas de consenso, se apresentam como importante ferramenta para um planejamento efetivo.

A análise dos principais problemas da presente pesquisa em conformidade com os estudos apontados acima, indica que os atores locais e seus representantes apresentam uma efetiva apreciação dos problemas socioambientais, porém com uma reduzida articulação e mobilização social, assim como uma falta de controle social das iniciativas empreendidas pelas instituições públicas. Outro ponto verificado corresponde a capacidade limitada dos atores governamentais em garantir a continuidade de atividades menos visíveis do ponto de vista

econômico, geralmente ligadas a tradicionalidade e a utilização direta dos recursos naturais, como a pesca e a atividade agropecuária de pequeno porte.

Frente a percepção de conflitos dos atores participantes, aquele que envolve as comunidades e os representantes políticos apareceu como o de maior evidência, abrangendo principalmente a esfera municipal. Entendeu-se que este conflito indica o grande distanciamento entre as iniciativas empreendidas pelos atores governamentais, os anseios e o quadro crítico dos problemas vivenciados pela população. Os demais conflitos indicados, como aquele entre comunidades e empreendedores imobiliários, comunidades e obras – projetos públicos, e governo municipal e unidades de conservação, contam com grande relação com o conflito descrito acima, ou se apresentando como um desdobramento do mesmo.

Um segundo importante conflito levantado pelos atores corresponde ao sistema de tratamento de efluente previsto para o setor centro-sul da ilha. Entendeu-se que este conflito aparece como resultado do processo e modelo de gestão e planejamento comumente adotado, com forte apelo técnico, participação social limitada, e grande rigidez. Segundo os representantes locais, houveram algumas audiências públicas que trataram do sistemas de tratamento, mais em nenhuma foi trazido uma reflexão que justificasse o modelo proposto, ou indicassem os malefícios e impossibilidades dos outros projetos possíveis.

Junto ao Conselho Municipal de Saneamento Básico, organização responsável por elaborar as proposta de saneamento para a cidade, as principais entidades participantes de representação social e comunitária correspondem a União Florianopolitana de Entidades Comunitárias e Associações de Moradores (UFECO), e a Associação dos Maricultores. Ainda que estas duas entidades assumam um papel de contribuir e buscar um modelo adequado ao contexto local, devido a ampla área de atendimento da unidade prevista, e os diferentes atores sociais presentes em cada balneário e setor da ilha envolvido, tal participação aparece muito distante das concepções e modelos de referências neste temas.

Para a gestão costeira, o tema de conflito aparece como uma de suas principais problemáticas, devido a grande importância econômica dessas áreas e a multiplicidade de atividades presentes. Rockloff e Lockie (2004) sugerem que os conflitos podem ser entendidos como resultado da interconectividade dos processos ambientais e sociais, sendo relevante compreender a perspectiva do conjunto de atores envolvidos no conflito. Ao questionarem os atores sobre a percepção de conflito, os autores

notaram uma baixa indicação de conflitos, ou que algumas relações potencialmente conflituosas eram assumidas como aceitáveis pelos atores afetados. Esta situação se verificou também no estudo de Fusverk (2002), em que 20% dos atores apontaram não perceberem conflito, e ainda 15% não responderam sobre tal questionamento. Na atual pesquisa este quadro também se verificou, em que 44% dos representantes comunitários não percebem conflito entre atores, atividades ou grupos pertencentes à BHRT.

Uma alternativa empregada por Rockloff e Lockie (2004) foi de buscar identificar conflitos ocultos, se utilizando principalmente dos problemas vinculados aos usos e as atribuições de cada ator. O principal conflito oculto encontrado pelos autores correspondeu ao impacto ambiental das atividades industriais de grande porte, que para boa parte dos atores era considerado como aceitável. Para os autores, o não questionamento do modelo de divisão do benefício social de tais atividades, indica a necessidade de uma maior discussão sobre o tema, principalmente sobre o ideal de busca da utilização da capacidade máxima de sustentabilidade dos sistemas naturais pelos grupos humanos, aquela que não geraria impactos graves, sendo aceitável e positiva para o conjunto socioambiental.

Seguindo tal lógica, verificou-se no presente estudo que apesar do importante número de participantes que não identificam conflito, aqueles indicados apresentam boa relação com os problemas socioambientais levantados, e a situação ambiental. Junto a isso, através da análise dos diversos problemas indicados pelos atores que não percebem conflito, notou-se a representativa indicação do saneamento básico (86%) e a ocupação desordenada (71%) como principais problemas. Mesmo que para estes atores não há existência de conflito na BHRT, o apontamento dos problemas mais evidenciados neste estudo indica a percepção de intensificação de problemas que afetam diretamente a qualidade de vida das populações.

Em relação ao último elemento de análise junto aos atores, a formação de consenso, foi verificado que todas as entidade comunitárias indicaram fortemente quatro problemas principais, a mobilidade – transporte público, ocupação desordenada, saneamento básico e segurança (Quadro 06, pag.70). E ainda, que dois destes quatro problemas a ocupação desordenada e saneamento básico foram também indicados pelos atores governamentais. Este panorama demonstra um relativo consenso quanto aos principais problemas da BHRT. Já em relação as soluções e atores com potencial de solucionar os problemas não encontrou-se um consenso entre os atores participantes, porém as

sugestões envolveram em grande parte uma reavaliação do modelo de gerência empregado em tais temas, com uma maior participação social e ações mais efetivas dos atores governamentais, como na fiscalização da construção civil.

Ao indicar a contribuição da abordagem de construção de consenso dentro do contexto da zona costeira, SCHIVELY (2007) aponta para promoção se um significado comum aos atores, e a formação de um conhecimento compartilhado entre os atores. Já MARGERUM (2002) afirma que a formação de consenso entre os atores pode permitir a formação de compromissos a longo prazo, e uma melhor apreciação das formas sustentáveis de utilização dos recursos naturais. Se analisados perante tais considerações, os temas de consenso entre os atores da atual pesquisa se apresentam como importantes elementos relativos a qualidade socioambiental da BHRT, e se articulados a um processo de gestão participativa podem indicar algumas ações relevantes para a melhora do quadro geral da área de estudo.

Diante das considerações feitas e indicações dos atores, acredita-se que os apontamentos realizados trazem um conteúdo importante para estratégias que visem uma gestão costeira efetiva. Vários autores tem chamado a atenção para a dimensão socioambiental dos desafios para tal modelo ideal de gestão, tendo na qualidade de vida das comunidades, e na manutenção e conservação dos ecossistemas costeiros, como principais objetivos a serem alcançados (KAY & ALDER, 2005; OLSEN *et al*, 1999; GESAMP, 1996). Problematizando sobre tais objetivos, Olsen (2002) propõem que um esforço fundamental está na busca de garantir a utilização a longo prazo dos recursos costeiros e na equidade de distribuição dos mesmos.

Assumindo tais referenciais e buscando articula-los com os resultados do atual estudo, entendeu-se que as ações de efetivação da gestão das áreas públicas, de promoção de conservação dos recursos naturais, e de avaliação da infraestrutura urbana aparecem como principais eixos de atuação em termos de gestão, visando o estabelecimento de relações socioambientais mais sustentáveis e equilibradas.

Envolvendo principalmente, as unidades de conservação e áreas de terreno de marinha, a promoção de uma gestão efetiva das áreas públicas da BHRT assume um papel de extrema relevância, tanto do ponto de vista ambiental como social. Devido a grande proximidade das comunidades de ambientes naturalmente frágeis ou instáveis, como os manguezais e banhados, e a presença de grupos sociais dependentes diretamente da reprodução dos recursos naturais, tais áreas legalmente

protegidas oferecem um conjunto de serviços ambientais que fornecem grande contribuição a qualidade de vida das comunidades presentes na BHRT.

Um importante pressuposto da abordagem de gestão costeira integrada corresponde a necessidade integrar o conjunto de atores presentes ou atuantes na área de interesse. Seguindo este pressuposto, entendeu-se que articulação dos atores locais vinculados aos recursos naturais (pescadores e extrativistas), e os grupos gestores das unidades de conservação junto a gestão territorial/urbanística da BHRT, feita pelo governo municipal, aparece como elemento promotor da utilização a longo prazo e de uma melhor equidade social.

Devido a grande importância do governo municipal na gestão territorial da BHRT, acredita-se que uma avaliação da infraestrutura urbana existente pode assumir relevante papel na promoção de qualidade de vida para as comunidades. Alguns elementos indicados pelos atores apontaram neste sentido. As alternativas propostas para os principais problemas como, saneamento básico, mobilidade - transporte público, e ocupação desordenada, envolveram uma análise crítica dos modelos atualmente empregados. Um importante pressuposto da GCI que deve ser aplicado está na integração do conhecimento científico e local ao processo de gestão. A avaliação crítica da infraestrutura existente poderá com isso surgir de diretrizes estabelecidas dentro do grupo de gestão, tendo ao mesmo tempo um amparo técnico e social.

Os elementos de análise trazidos aqui não tem por finalidade indicar a totalidade de ações que devem ser empregadas, mais a partir do referencial da GCI abordar os problemas dentro de uma perspectiva mais abrangente, entendendo que parte dos desafios postos a gestão da BHRT envolvem a superação do modelo de gestão e planejamento que historicamente vem sendo aplicado.

Com isso, a compreensão das alternativas possíveis para um avanço em termos de gestão da BHRT não pode ser realizada distante da análise do modelo que atualmente vem sendo empregado no município. Em seu diagnóstico da gestão costeira no município de Florianópolis, Diederichsen *et al* (2013) apontaram algumas características pertinentes ao estudo da BHRT. Primeiramente, a baixa integração entre os órgãos de gestão municipais e destes com as outras esferas de governo, assim como a desarticulação do conhecimento científico e local junto aos gestores. Outro importante elemento levantado corresponde a participação limitada da população, com inúmeras rupturas do processo de elaboração das diretrizes comunitárias junto ao Plano Diretor Participativo.

Ainda que este cenário aponte para uma ampliação das adversidades, o reconhecimento de alguns avanços, como a articulação entre atores da sociedade civil, aprendizado dos mecanismos de reivindicação e fiscalização dos órgãos públicos pelos atores locais, e o estabelecimento de mecanismos de participação, demonstra o potencial de superação do modelo de gestão e relações sociais dominantes. Nesse sentido, um elemento importante e catalizador deste processo está no aprendizado social dos atores locais, e principalmente dos representantes comunitários, tornando o espaço de participação social um lugar de debate e de promoção da cidadania.

## 6.2 O estudo de percepção dos atores junto ao debate sobre participação social

Um elemento muito importante a abordagem de GCI está no enfoque participativo. Através do reconhecimento da necessidade de envolver o universo social da área de interesse, e com isso as várias percepções dos atores sociais frente aos temas relevantes, um componente de promoção de qualidade de participação está na capacidade de incluir uma pluralidade de atores sociais. Nesse sentido, Milani (2008, p. 558) indica alguns pressupostos para a efetivação da qualidade no processo participativo

como a existência de cidadãos e sujeitos coletivos capazes de utilizaras regras e recursos existentes de modo reflexivo (ação reflexiva); a existência de processos políticos que contemplem oportunidades de desenvolvimento das capacidades argumentativas dos cidadãos na definição da vontade coletiva e na elaboração institucional de espaços abertos à participação; os cidadãos são considerados enquanto sujeitos capazes de produzir a normatividade em que vivem; o Estado passa a ser a instância de organização e de legitimação dos processos políticos (Cunill Grau, 2004; Blondiaux e Sintomer, 2002).

Esta proposição atenta para a dimensão pedagógica dos processos participativos, envolvendo as noções de emancipação política e de uma cidadania ativa. É sobre tal princípio que a participação dos atores locais e dos representantes comunitários ganham importância, permitindo a inclusão de atores distantes do processo de tomada de decisão. Outro elemento importante relativo as entidades comunitárias se caracteriza por ser um espaço aberto, tendo assim, o potencial de uma

continua interpretação da realidade de sua localidade, com a inclusão e contribuição de novos atores.

Sob tal perspectiva a participação social pode ser entendida como resultado e ao mesmo tempo promotora de uma transformação social, onde a proposição de políticas eficazes virá da formação de uma visão compartilhada e da ampliação dos temas de consenso dos atores (Milani, 2008; Marroni & Asmus 2013). Nesse sentido que Milani (2008) indica a necessidade de uma análise qualitativa do posicionamento dos atores, seus discursos e práticas, a qual permitirá um entendimento dos pontos de consenso e conflito, sendo estes últimos os que demandam uma maior atenção e debate entre os atores.

A análise dos temas de conflito e consenso entre os atores participantes da atual pesquisa demonstrou boa relação com os pressupostos apresentados acima. O principal ponto de conflito indicado pelos atores corresponde a distância entre os anseios das comunidades e os ações e encaminhamentos dados pelos representantes políticos. Já em termos de consenso, os problemas de saneamento básico e ocupação desordenada apareceram como aqueles principais problemas de indicação de todo o conjunto de atores participantes. A relação dos temas de conflito e consenso reforça a necessidade de reavaliação do processo de gestão, e o agravamento das condições socioambientais, em que a falta de vontade política e a baixa mobilização da sociedade civil aparecem como principais entraves.

Apresentados no Quadro 05 (página 65), os temas de compromisso dos representantes comunitários contribuem ao entendimento da atuação das entidades comunitárias, devido a relativa correlação com apontamento dos principais problemas, indicando que a atuação de tais entidades está conectada com os problemas percebidos. Com isso, a articulação destes atores com os atores governamentais, e a promoção de canais de comunicação podem se apresentar como pontos de partida substanciais para a busca de uma gestão efetiva da BHRT.

Tais considerações ganham maior importância quando articuladas ao contexto brasileiro, de espaços de infraestrutura cívica e cidadã escassos ou pobres (SOUZA, 2001, *apud* Milani, 2008). Devido incapacidade de se garantir um mínimo de bem-estar social, e a visão social de descrédito do Estado, as iniciativas de participação aparecem como um urgentes e ao mesmo tempo como um desafio, em que a adoção de métodos de gestão participativos devem assegurar a qualidade da participação, assumindo a perspectiva pedagógica e deliberativa desse processo (Milani, 2008).

Seguindo a proposta de indicadores de qualidade de participação propostos por Luckmann (2003), a existência de tradição associativa, vontade política, e condições institucionais, e em acordo com a indicação de Diederichsen *et al* (2013), assumiu-se que a gestão costeira da BHRT, assim como a de Florianópolis, se encontra em seu estágio inicial, de proposição e desenho dos instrumentos de gestão.

Devido a baixa articulação com as comunidades, a limitada capacidade de diálogo com a população, e a ruptura do processo de participação junto ao PDP, entendeu-se que a vontade política se apresentou como o indicador de maior limitação no contexto da área de estudo. A não participação neste estudo do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, ou do setor responsável pela perspectiva urbanística da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano corrobora com esta perspectiva e demonstra a reduzida dedicação para com temas que envolvam a participação social no contexto municipal.

Já o indicador de condições institucionais se apresentou com uma capacidade modesta de articulação dos atores. As entidades comunitárias mostraram como espaços de inclusão dos vários atores presentes nas comunidades. Em relação aos atores governamentais a RESEX é a que oferece uma melhor estrutura institucional, onde os extrativistas e alguns atores locais contam com um papel pertinente dentro de seu conselho deliberativo. Por fim a análise do processo de elaboração do PDP demonstrou uma condição institucional variante, com momentos de considerável a ampla participação, como no estabelecimento das diretrizes nos diferentes distritos, e na atuação do Núcleo Gestor Municipal.

Em relação ao indicador de existência de tradição associativa, entendeu-se que as entidades comunitárias apresentam uma capacidade regular de articulação dos atores de suas localidades, e aprendizagem dos mecanismos e recursos de existentes de participação. Em contrapartida, a baixo vínculo entre as várias entidades comunitárias presentes na BHRT, e a limitada participação da sociedade em geral dos espaços de discussão, indicam o estado regular do associativismo.

A discussão dos indicadores de qualidade de participação, bem como da percepção dos atores sociais dentro enfoque participativo objetivou demonstrar a capacidade de participação dos atores sociais envolvidos no presente estudo. Junto a isso, procurou-se indicar alguns obstáculos e desafios a efetivação da participação desses atores, e elementos com potencial de transformação do quadro atual.

### 6.3 Alcances e limites dos métodos empregados

Um importante elemento da pesquisa está na discussão sobre os métodos empregados, em que da compreensão de suas características e especificidades pode-se articular com outros estudos semelhante, e partir daí apontar para alguma contribuição. Além disso, análise dos limites e dificuldades dos métodos podem indicar pontos que poderiam ser mais aprofundados, fornecendo assim uma análise mais robusta.

A utilização de métodos qualitativos de pesquisa tem se apresentado como instrumento revelador da complexidade de relações e representações sociais sobre temas relevantes a gestão territorial como, utilização dos recursos naturais, qualidade ambiental, e na apreciação de problemas socioambientais (MARTINEZ ALIER, 2011; VIEIRA *et al*, 2005; WINCHESTER, 2005).

Dentro destes contexto a percepção dos atores fornecerá um conteúdo importante para o processo de gestão, se devidamente articulado com o conjunto de conhecimento pertinente sobre a área de interesse. Ao tratar da importância da identificação das questões relevantes para a implementação de um processo de GCI, Olsen *et al* (1999) apontam para a contribuição dos atores locais, seus representantes e os técnicos vinculados a instituições de planejamento e gestão ambiental. Para os mesmos este conjunto de atores fornecerá um rol de questões que poderá servir como ponto de partida para a identificação dos temas de maior relevância.

No atual estudo o emprego de métodos qualitativo se mostrou como importante ferramenta de apreensão das várias percepções dos atores, em que o levantamento dos atributos de interesse de cada ator teve um bom alcance e profundidade. A caracterização e articulação das questões de conflito, consenso e compromisso dos representantes comunitários, a situação ambiental e problemas socioambientais evidenciaram a amplitude dos temas de atuação dos atores.

Junto a isso, o interesse sobre a atuação, planejamento e participação social junto aos órgãos governamentais indicaram vários pontos de concordância entre todo os atores participantes, como em relação aos principais problemas, a falta de participação social e vontade política para questões envolvidas com o ordenamento territorial. Outro elemento positivo obtido pelos métodos empregados corresponde ao entendimento da atuação e problemas relativos as unidades de conservação. Nesse sentido verificou-se que os representantes comunitários apresentam boa compreensão da situação e dos impasses das unidades presentes na área de estudo.

Os métodos qualitativos de pesquisa contam com uma variedade de estratégias amostrais, desde entrevistas, questionários, contato por correio eletrônico. Muitos estudos optam por a utilização de questões fechadas, ou seja, aquelas em que o entrevistado tem um poder de concepção mais limitado, onde suas respostas já estão moduladas por categorias criadas pelo pesquisador. Em geral, estes estudos contam com um bom índice de respostas e uma maior facilidade de aplicação.

No presente estudo optou-se por realizar o método de questionário dirigido, com perguntas abertas, ou seja, aquelas em que os atores tem a total liberdade de expressar-se sobre o tema em questão. Nesse sentido, entendeu-se que os apontamentos, e a definição dos temas pelos próprios sujeitos, bem como a recorrência destes temas pelo conjunto de atores envolvidos, principalmente ente os representantes comunitários, se apresentaram como um elemento muito rico da pesquisa. A participação nas reuniões dos representantes comunitários desde meados de 2012 se apresentou como um importante elemento junto a escolha do método de coleta de dados. Através da aproximação e convívio junto aos atores foi possibilitado um melhor entendimento do objetivo de pesquisa e uma melhor participação destes, tendo resultado direto a motivação destes para um bom cumprimento e realização dos questionamentos.

Devido o número de entrevistados e a impossibilidade neste estudo de envolver todos os integrantes das entidades comunitárias, bem como de todos os atores sociais presentes na área de estudo, a indicação e apontamentos dos atores participante não correspondem a um posicionamento “concreto” da entidade, mas de um entendimento que está presente na discussão daquele coletivo. Junto a isso, entendeu-se que o posicionamento de tais entidades sobre os temas de interesse terá uma relação com a natureza do processo e abertura dada a tais grupos pela entidade ou instituição que solicita ou permite a participação de tais grupos.

Ainda que a aplicação dos questionários tenha sido satisfatória, verificou-se alguns limites e dificuldades na proposição dos temas pelos atores. Um primeiro limite corresponde a própria natureza da pesquisa, em que os participantes tem que conceber e formular sua perspectiva sobre os temas indicados, o que foi mais recorrente devido a utilização de questões abertas. Foi verificado também uma dificuldade dos mesmos de compreensão, relativa ao que de fato estava sendo questionado, como exemplo a existência de conflito, ou os termos de compromisso. Este ponto indica um duplo impasse, pela formulação imprecisa da pergunta ou pela dificuldade de concepção do próprio significado do termo.

Os estudos de Fusverk (2002) e Rockloff e Lockie (2004) também se valeram de métodos qualitativos de pesquisa, em seus resultados os autores alcançaram um conjunto de apontamentos muito próximos ao da presente pesquisa. Devido o maior universo amostral e mesmo o próprio objetivo de pesquisa, estes autores realizaram um menor aprofundamento da percepção de cada grupo de atores, dando maior ênfase na perspectiva ou na resposta do universo amostral como um todo.

Com isso, uma das contribuições deste estudo está no levantamento da percepção dos atores sociais frente aos problemas socioambientais, aliada a caracterização dos grupos participantes, e a indicação das especificidades da perspectiva de cada grupo. Buscando também dialogar com autores que tratam e que tem buscado contribuir ao tema de estudo, fornecendo com isso subsídios a estratégias de gestão que estejam vinculadas com os pressupostos assumidos neste estudo.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção da abordagem de GCI para o estudo da percepção dos atores sociais junto aos problemas socioambientais da BHRT apresentou grande relevância e contribuição. Entendeu-se que a proposta de GCI tem aparecido como um tema decorrente da urgência e importância da gestão dos espaços costeiros no contexto planetário. Devido ao grande desafio posto, no campo científico os enfoques propostos tem se valido do debate tanto das ciências humanas como das ciências físicas e naturais. Este posicionamento tem aproximado a abordagem de GCI do enfoque sistêmico, através principalmente do reconhecimento da ampla integração e interdependência entre os ecossistemas e as sociedades humanas. Com isso, estamos cada vez mais orientados ao desenvolvimento de metodologias que permitam uma análise crítica, mediada por fundamentos éticos, envolvendo todos os elementos naturais e sociais dos espaços de interesse (VIEIRA *et al*, 2005; OLSEN, 2000).

Neste sentido, a adoção da percepção do conjunto de atores participantes deste estudo, juntamente com o levantamento físico-natural da BHRT podem se apresentar como importante diagnóstico para um processo de gestão participativa. A partir dos resultados apresentados, verificou-se que os conceitos utilizados demonstraram relativa capacidade de compreensão da perspectiva dos atores, com uma boa concepção pelos atores participantes dos conceitos de situação ambiental, perspectivas e problemas da área de estudo.

Devido a natureza dos problemas apontados pelos representantes comunitários, com um forte vínculo aos espaços construídos ou antrópicos, a categoria de problemas socioambientais se mostrou parcialmente adequada, permitindo abarcar o conjunto de problemas indicados, e fornecendo um sentido de conectividade entre os mesmo. Por outro lado, a aproximação intensa de alguns problemas da dimensão social, como saúde, educação e mobilidade urbana, e o baixo vínculo com a dimensão ambiental exigiu de tal categoria certa “flexibilidade”.

As referências bibliográficas de suporte a pesquisa forneceram em seu conjunto um rico campo reflexão, proporcionando grande auxílio a compreensão e análise das percepções dos atores sociais. Já o trabalho de campo, através das reuniões das entidades comunitárias, entrevistas, e a visualização em campo dos problemas elencados pelos atores foi permitido compreender a complexidade envolvida na atuação dos atores. Devido a imensa demanda das comunidades e seus inúmeros problemas, a limitação financeira e o caráter voluntário de seus integrantes, as entidades comunitárias se demonstraram em sua maioria grande vigor,

buscando desenvolver propostas de ampliar a participação em seus grupos. Já os atores governamentais, na figura de seus técnicos demonstraram grande empenho em articular as propostas de ação e buscar avanços nos projetos previstos, em especial as unidades de conservação. Devido ao reduzido número de técnico, e os limites financeiros e de infraestrutura, as UCs tem em seu corpo técnico um elemento de articulação das ações e das funções sociais das mesmas.

Se pode-se reconhecer o empenho dos atores sociais participantes, e a compreensão dos objetivos e importância do estudo, entende-se que a divulgação e devolução dos resultados aos atores participantes aparecem como um momento essencial da pesquisa. Neste sentido pretende-se formular uma cartilha para as entidades comunitárias, como uma visão geral dos resultados, os apontamentos de cada grupo participante, e aos principais considerações alcançadas, em uma linguagem simples e de fácil compreensão. Junto a isso, pretende-se fazer uma apresentação e discussão dos resultados junto a estes atores, através de reunião previamente agendada.

O mesmo deverá acontecer aos atores governamentais participantes, onde será disponibilizado uma cópia digitalizada do dissertação final, e uma apresentação e discussão dos resultados caso tal oportunidade seja possibilitada. Tal discussão deverá acontecer não só no sentido de devolver os resultados aos participantes, mais de apresentar e discutir os métodos utilizados, contribuindo para um aperfeiçoamento e empregos futuros.

Em relação aos métodos empregados, entendeu-se que houve um bom alcance dos elementos de análise. Contribuindo ao debate sobre os métodos qualitativos de pesquisa, Bauer *et al* (2003) indicam o estágio ainda em desenvolvimento dos métodos qualitativos, e a necessidade de se desenvolver “equivalentes funcionais”, em comparação aos métodos quantitativos, no sentido de promover procedimentos e padrões claros. A partir dessa colocação foi evidenciado que o emprego bem sucedido dos métodos qualitativos, e o levantamento da percepção dos atores frente a uma gama de temas de interesse a gestão costeira, aparece como uma importante confirmação da relevância e especificidade de tais métodos.

Outro tema presente do debate sobre métodos qualitativos, corresponde ao papel do pesquisador em relação a seu objeto de estudo e a comunidade participante. Para Bauer *et al* (2003) um importante elemento está no processo de autorreflexão crítica do pesquisador, em que o interesse de pesquisa e a população envolvida com o estudo terão um papel central na escolha da técnica empregada. A proposição deste estudo esteve relacionada ao reconhecimento e questionamento sobre a atuação,

envolvimento e colaboração das entidades comunitárias para com o ordenamento territorial da área de estudo, a qual também é o lugar de minha residência e espaço de vida.

Os vários limites, dificuldades e os alcances também tem o papel de indicar futuros trabalhos, e elementos que se melhor aprofundados podem fornecer boa contribuição. Com isso, entendeu-se que a utilização de uma análise multicriterial indicada por Martínez Alier (2011) pode revelar os diferentes sistemas de valoração assumidos pelos vários atores, fornecendo um importante elemento de reflexão sobre os usos, conflitos, e para o estabelecimento de uma visão compartilhada entre os atores. Outra possibilidade está na adoção de uma multiplicidade de métodos. Winchester (2005) coloca que a associação de métodos qualitativos com outros métodos, pode tornar possível generalizações e explorações mais aprofundadas, gerando uma verificação cruzada dos temas de interesse. Tal método pode ter grande sucesso na abordagem de temas de conflito entre atores sociais.

Especificamente sobre a área de estudo, a BHRT, acredita-se que um estudo da percepção dos atores sociais envolvidos nos processos participativos ocorrentes na atualidade, como o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla), ou o próprio PDP, pode fornecer também um rico conhecimento, dando subsídio a estratégias de gestão participativa. Outro estudo pertinente na BHRT corresponde a percepção dos grupos ligados às atividades tradicionais de pesca e extrativismo, aqueles que dependem diretamente da manutenção dos recursos naturais, buscando uma compreensão de seus conhecimentos e posicionamentos frente a situação socioambiental da área, objetivando com isso uma contribuição ao processo de gestão costeira.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMBONI, G. **Estudo para um planejamento ambiental da Costeira do Pirajubaé, Florianópolis – Santa Catarina**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. Florianópolis, 2001. 113p.

ARAUJO, N. B & ROCHA, A. A. **Contribuição ao estudo da qualidade da água da bacia hidrográfica do Rio Tavares: poluição orgânica, Florianópolis – Santa Catarina**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas, 1993.126p.

ARNSTEIN, S. R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Planning Association**. v. 35 n. 4, p216-224, 1969.  
Disponível em: <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>. Acesso em: 04 fev. 2014.

ASMUS, M. L.; KITZMANN, D.; LAYDNER, C. & TAGLIANI, C. R. A. Gestão costeira no Brasil: instrumentos, fragilidades e potencialidades. **Gestão Costeira Integrada**, v. 5. Faro-Portugal, p52-57, 2006.

AVRITZER, L. O orçamento participativo e teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo, Ed. Cortez, p. 13-60, 2003.

BARRAGÁN, J. M. M. **Las Áreas Litorales de España. Del análisis geográfico a La gestión integrada**. Barcelona, Ed. Ariel, 2004. 214p.

BARRAGÁN, J. M. M. **Medio Ambiente y Desarrollo en Áreas Litorales: introducción a la planificación y gestión integradas**. Cádiz, Espanha. Servicio de Publicaciones de La Universidad de Cádiz, 2003. 306p.

BARTLE, Phil. **O que é comunidade?** Uma perspectiva sociológica. Disponível em: <<http://www.scn.org/mpfc/whatcomp.htm>>. Acesso em: 15 ago 2013.

BAUER, M; GASKELL, G.; ALLUM, N. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento. In: BAUER, M. & GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Um manual prático**. Petrópolis: Vozes, p. 17-35, 2003.

BERKES, F. Conexões Institucionais Transescalares. 2002. In: VIEIRA, P. F.; BERKES, F. & SEIXAS C. S. **Gestão Integrada e Participativa de Recursos Naturais: conceitos, métodos e experiências**. Florianópolis, Secco, p. 293-332, 2005.

BRODY, S. D. Measuring the Effects of Stakeholder Participation on the Quality of Local Plans Based on the Principles of Collaborative Ecosystem Management. **Journal of Planning Education and Research**. v. 22, p. 407-419, 2003. Disponível em: <<http://jpe.sagepub.com/content/22/4/407>>. Acesso em: 16 set 2013.

CARUSO, M. M. L. **O desmatamento da Ilha de Santa Catarina de 1500 aos dias atuais**. Florianópolis, Ed. UFSC, 1983. 158p.

CASAN- Companhia Catarinense de Águas e Saneamento. **Mananciais da Ilha**. Disponível em: <<http://www.casan.com.br/menu-conteudo/index/url/manancias-da-ilha#181>>. Acesso em: 21 nov. 2013

CASAN- Companhia Catarinense de Águas e Saneamento. **Projeto de emissário submarino para o sul da ilha em estudos**. Disponível em: <<http://www.casan.com.br/noticia/index/url/projeto-do-emissario-submarino-para-o-sul-da-ilha-em-estudos#400>>. Acesso em: 21 nov. 2013

CECCA – Centro de Estudos Cultura e Cidadania. **Uma cidade numa Ilha: relatório sobre os problemas sócioambientais da Ilha de Santa Catarina**. Florianópolis, 2ª ed. Insular/CECCA, 1997. 247 p.

CHALAS, Y. O Urbanismo: Pensamento fraco e pensamento prático. In: PEREIRA, E. M. (org.). **Planejamento Urbano do Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Chapecó, Argos, p. 15-36, 2008.

CHUA, T. E. Essential elements of integrated coastal zone management. **Coastal Management**, v. 21. p. 81-108, 1993.

CICIAN-SAIN, B. Sustainable Development and Integrated Coastal

Management: PEMSEA's Experience. **Coastal Management**. v. 21. p. 11-44, 1993.

CICIN-SAIN, B. & KNECHT, R. W. **Integrated coastal and ocean management: concepts and practices**. Washington DC: Island Press. 1998. 517p.

CIRM. **2º Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II)**. Brasília: MMA. 1997.

CLAYTON, B. D. & BASS, S. **Estrategias de Desarrollo Sostenible**. Libro de consulta. Organización para La Cooperación y El Desarrollo Económico, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas. Nueva York, p. 231-294, 2002.

CLARK, J. **Integrated Coastal Zone Management – A world wide Challenge to Comprehend – Shoreline and Coastal Waters as Single Unit**. Sea Technology Vol. 37, No. 6. Arlington. Virginia. USA. 1996.

CRUZ, O. **A Ilha de Santa Catarina e o continente próximo; um estudo de geomorfologia costeira**. Florianópolis, Editora da UFSC, 1998. 96p.

DIEDEIRICHSEN, S. D.; GEMAEL, M. K.; HERNANDEZ, A. O.; DE OLIVEIRA, A. O.; PAQUETTE, M.; SCHMIDT, A. D.; SILVA, P. G.; SILVA, M. S. & SCHERER, M. E. G. Gestão costeira no município de Florianópolis, SC, Brasil: Um diagnóstico. **Revista de Gestão Costeira Integrada**. v. 13. Faro-Portugal, p. 499-512, 2013.

DIEGUES, A. C. Repensando e recriando as formas de apropriação comum dos espaços e recursos naturais. In: V VIEIRA, P. F. & WEBER, J. **Gestão dos recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo, Cortez, p. 407-432, 1997.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. 3ed. São Paulo, Editora Hucitec, 2001. 169p.

FERRETTI, O.E. & BELTRAME, A.V. Análise da gestão e manejo das Unidades de Conservação (UC) e de outras áreas protegidas e a criação da Reserva da Biosfera em Ambientes Urbano (RBAU) na Ilha de SC.

In: **Anais XVI Encontro Nacional dos Geógrafos**. Porto Alegre. 2010. 11p.

FLORAM - Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis. **A Fundação** Disponível em  
:<<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/floram/index.php?cms=a+fundac&menu=5>>. Acesso em: 19 nov. 2013.

FONTANA, A. **Ao redor da natureza: investigando a percepção ambiental dos moradores do entorno da Estação Biológica de Santa Lúcia, Santa Teresa** – Dissertação (Mestrado). Área de concentração em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2004. 196p.

FRANZONI, C. B. **Apropriação do conhecimento comunitário no processo de elaboração de planos diretores participativos**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Gestão e comunicação. Florianópolis.. 2011.127p

FUZINATTO, C. F. **Avaliação da qualidade da água de rios localizados na Ilha de Santa Catarina utilizando parâmetros toxicológicos e o índice de qualidade de água**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. Florianópolis. 2009.247p.

GESAMP. **The Contributions of Science to Coastal Zone Management**. Rep. Stud. GESAMP, IMO/FAO/UNESCO-IOC/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection.p.61- 66, 1996.

GUIMARÃES, S. T. DE L. Percepção, interpretação e educação ambiental: um olhar geográfico. **Território & Cidadania**. v. 3. n. 1. São Paulo. p. 33-46, 2003.

GRUBER, N. L. S.; BARBOZA, E. G. & NICOLODI, J. L. **Geografia dos Sistemas Costeiros e Oceanográficos: Subsídios para Gestão Integrada da Zona Costeira**. Gravel. n° 01. Porto Alegre, p. 81-89, 2003.

HASS, M. **Democracia e governança: o planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano de chapecó (SC) – 2001-2004**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Sociologia Política. 2006. 266p.

HORN FILHO, N.O. (Org.); LEAL, P. C. & OLIVEIRA, J. S. de. **Atlas fisiográfico e sedimentológico das praias arenosas da ilha de Santa Catarina, SC, Brasil**. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Geociências, Programa de Pós-graduação em Geografia. 2006. 172p.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Atlas geográfico das zonas costeiras e oceânicas do Brasil**. Diretoria de Geociências. Rio de Janeiro, 2011. 176p.  
Disponível em:  
<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv55263.pdf>. Acesso em: 14 dez 2013.

KAY, R. & ALDER J. **Coastal planning e management**. 2ª edição. Londres. Taylor & Francis, 2005. 227p.

KUHNEN, A. **Lagoa da conceição: meio ambiente e modos de vida em transformação**. Florianópolis, Cidade Futura, 2002. 270p.

LEIS, H. R. (org.) *et al.* **Ecologia e Política Mundial**. Rio de Janeiro, Ed. Vozes, 1991. 183p.

LEMAY, M. **Coastal and Marine Management on the Caribbean and South America Coastal Zone**. Banco Inter-Americano de Desenvolvimento - BID. Washington, D.C. nº ENV – 121. 1998.

LUCKMANN, L. H. H. **Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa**. Florianópolis, Ed. Katálysis. v. 6, n. 2, p. 165-178, 2003.

mpinas

LUCKMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberative: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre.**, Tese (doutorado), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2002. 226p.

MANN, P. H. **Métodos de investigação sociológica**. Rio de Janeiro. Zahar, p. 89-198, 1983.

MARGERUM, R. D. Collaborative Planning: Building Consensus and Building a Distinct Model for Practice. **Journal of Planning Education and Research**. v. 21, p. 237-253, 2002. Disponível em: <<http://jpe.sagepub.com/content/21/3/237>>. Acesso em: 16 set 2013.

MARRONI, E. V. & ASMUS, M. L. Historical antecedents and local governance in the process of public policies building for coastal zone of Brazil. **Ocean & Coastal Management**. v. 76. Elsevier Science, p. 30-37, 2013.

MARTÍNEZ ALIER, J. **O ecologismo dos pobres: conflitos e linguagem de valoração**. São Paulo, Ed. Contexto, 2011. 379p.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas pública locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-579, jun. 2008.

MONTEIRO, M. A. Caracterização Climática do Estado de Santa Catarina: uma abordagem dos principais sistemas atmosféricos que atuam durante o ano. **Revista Geosul**. Jan/Jun. v.16, n.31. Florianópolis, p.69-78, 2001.

NORA, C. M. D. **As políticas ambientais do município de Florianópolis: um estudo de caso da OSCIP Aliança Nativa**. Trabalho de Conclusão de Curso. FAED, UDESC, 2009. 83p.

OLIVEIRA, M. C. **Representações sociais do turismo na Praia do Campeche – Ilha de Santa Catarina: por uma abordagem interdisciplinar**. Tese (doutorado), Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas. Florianópolis, 2003. 379p.

OLIVEIRA, P. S. Caminhos de construção da pesquisa em ciências humanas. In: OLIVEIRA P. S. **Metodologia das Ciências Humanas**. São Paulo: Hucitec/Ed. UNESP, 2001. p. 17-26.

OLSEN, S. B. **Crafting coastal governance in a changing world**. CRC/USAID, The University of Rhode Island. 2003. 376p.

OLSEN, S. B. Educating for the governance of coastal ecosystems: the dimensions of the challenge. **Ocean & Coastal Management**. v. 43. Elsevier Science, p. 331-341, 2000.

OLSEN, S. B.; LOWRY, K. & TOBEY, J. A Manual for Assessing Progress in Coastal Management. **Costal Management Report**, nº 2211. University of Rhode Island, Coastal Resources Center, Narragansett, RI. USA. 1999.56p.

PARIZOTTO, B. A. D. M. **Qualidade da água e distribuição espacial de foraminíferos bentônicos em estuários das baías norte e sul da Ilha de Santa Catarina (Brasil)**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Florianópolis. 244p. 2009.

PASQUINO, Gianfranco. Conflito. Em: BOBBIO, N. & MATTEUCCI, N. **Dicionário de política**. 3. ed. Brasília: EdUNB, 1991, p. 225.

PELUSO JUNIOR, V. A. **Estudos de geografia urbana de Santa Catarina**.

Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte, Florianópolis, Editora da UFSC, 1991. 396p.

PEREIRA, E. M. Qual planejamento urbano no contexto da sociedade da incerteza? Florianópolis e seus planos diretores. **Revista Geosul**. Jan/Jun. v.25, n.49. Florianópolis, p.103-121, 2010.

POITRAS, J.; BOWEN, R. & WIGGIN, J. Challengues to the use of consensus building in integrated coastal management. **Ocean & Coastal Management**. v. 46. Elsevier Science, p. 391-405, 2003.

POLETTE, M.; REBOUÇAS, G.N.; FILARDI, A.C. & VIEIRA, P.F. Rumo à gestão integrada e participativa de zonas costeiras no Brasil: percepções da comunidade científica e do terceiro setor. In: **Revista de Gestão Costeira Integrada**. v. 5. Faro-Portugal, p. 43- 48, 2006.

POLETTE, M. & VIEIRA, P. F. **Avaliação do processo de gerenciamento costeiro no Brasil: bases para discussão**. Florianópolis: UFSC. 2005.

PMF – Prefeitura Municipal de Florianópolis. **Conselho Municipal de Saneamento Básico**. Disponível em:  
<<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/habitacao/index.php?cms=conselh+munipal+de+saneamento+basico>>. Acesso em 12 dez. 2013.

REIS, A. F. **Permanências e transformações no espaço costeiro: formas e processos de crescimento urbano-turístico na Ilha de Santa Catarina**. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Curso de Pós-Graduação em Estruturas Ambientais Urbanas, São Paulo, 2002. 287p.

ROCA, E.; VILLARES, M. & ORTEGO, M. I. Assessing public perceptions on beach quality according to beach users profile: A case study in the Costa Brava (Spain). **Tourism Management** – Elsevier. v. 30, Barcelona, p. 598-607, 2008.

ROCKLOFF, S. F. & LOCKIE, S. Participatory tools for coastal zone management: Use of stakeholder analysis and social mapping in Australia. **Journal of Coastal Conservation**. v. 10. p. 81-92, 2004

RODRIGUES, A. M. T. **Diagnóstico sócio-econômico e a percepção ambiental das comunidades de pescadores artesanais do entorno da Baía da Babitonga, SC: Um subsídio ao Gerenciamento Costeiro**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. Florianópolis. 2000. 480p.

RODRIGUEZ, J. J. & WINDEVOWHEL, N. J. **Análisis Regional de La Situación de la Zona Marina Costera Centroamericana**. Banco Inter-Americano de Desenvolvimento – BID. Washington, D.C. N° ENV – 121, p. 01-07, 1998.

SANTOS JÚNIOR, O. A dos. Cidade, Cidadania e Planejamento Urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDEMAN, S. & FERNANDES, A. **O urbano e o regional no Brasil Contemporâneo: mutações, tensões, desafios**. Salvador: EDUFBA, p. 293-314, 2007.

SCHERER, M. & ANDRADE, J. Decálogo da Gestão Costeira para Santa Catarina: avaliando a estrutura estadual para o desenvolvimento

do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro. **Revista Meio Ambiente e Sociedade**. UFPR, 2014.

SCHERER, M. & EMERIM, E. Implantação dos Instrumentos de Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro de Santa Catarina: uma análise. In: BARRAGÁN, J. M. (coord.) **Anais do I Congresso Iberoamericano de Gestión Integrada de Areas Litorales**. Cádiz, p. 305-314, 2012.

SCHERER, M., SANCHES, & M., NEGREIROS, D. H. Gestão das zonas costeiras e as políticas públicas no Brasil: um diagnóstico. In: BARRAGÁN, J. M. (coord.) **Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico**. Necesidad de Cambio. Red IBERMAR (CYTED). Cádiz, p. 291-330, 2010.

SCHIVELY, C. A Quantitative Analysis of Consensus Building in Local Environmental Review. . **Journal of Planning Education and Research**. v. 27, p. 82-98 2007. Disponível em: <http://jpe.sagepub.com/content/27/1/82>. Acesso em: 16 set 2013.

SILVA, T. S. da; CÂNDIDO, G. A. & FREIRE. E. M. X. Conceitos, percepções e estratégias para conservação de uma Estação Ecológica da caatinga nordestina por populações do seu entorno. **Sociedade & Natureza**. v. 21 (2), Uberlândia, p. 23-37, 2009.

SILVA, E. L., & MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. UFSC/PPGEP/LED. Florianópolis, 2000. 139p.

SORENSEN, J. **Baseline 2000 background report: The status of integrated coastal management as an internacional practice**. Second Iteration, 2002. 58p.

SOUZA, C. A nova gestão pública. In: **Gestão pública: desafios e perspectivas**. Salvador. Fundação Luís Eduardo Magalhães, p. 38-62, 2001.

STEPANOVA, O. & BRUCKMEIER, K. The relevance of environmental conflict research for coastal management. A review of concepts, approaches and methods with a focus on Europe. **Ocean & Coastal Management**. v. 75. Elsevier Science, p. 20-32, 2013.

TABACOW, J.W. **Análise da fragmentação da paisagem na Ilha de Santa Catarina – SC: uma aproximação por geoprocessamento.** Tese (Doutorado). UFRJ/LAGEOP. Rio de Janeiro, 2002. 163p.

TRINDADE, L. C. **Os manguezais da Ilha de Santa Catarina frente à antropização da paisagem.** 220 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis, 2009. 220p.

UFECO - União Florianopolitana de Entidades Comunitárias.  
**Destaques.** Disponível em: <<http://www.ufeco.org.br/index.php>>. Acesso em 22 dez. 2013.

UNESCO. **Instrumentos y personas para una gestión integrada de zonas costeras.** Comisión Oceanográfica intergubernamental. Coordenado por Jacques Denis e Yves Henocque – Ifremer. Guia metodológico, v. 02, 2001. 64p.

VALLEGA, A. **Fundamentals of integrated coastal management.** Dordrecht. Kluwer Academic Publishers, 1999. 264p.

VASCO, A. P. & ZAKRZEWSKI, S. B. B. O estado da arte das pesquisas sobre percepção ambiental no Brasil. In: **Perspectiva.** v. 34 n. 125, Erechim, p. 17-28, 2010.

VEIGA, E. V. **Florianópolis: memória urbana.** Editora da UFSC / Fundação Franklin Cascaes, Florianópolis, 1993. 464p.

VIANNA, L. F. N. **Diagnóstico sócio-ambiental da Ilha de Itacuruçá, Mangaratiba/Itaguaí, RJ-Brasil, subsidiário à estruturação do programa de gestão costeira integrada.** Dissertação ( Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de pós-graduação em Engenharia Ambiental, Florianópolis, 1999. 241p.

VIEIRA, P. F. & CAZELLA, A. A. Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: do conceito à ação. In: **Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política.** v. 8. nº14, Florianópolis, UFSC, p. 11-24, 2009.

VIEIRA, P. F.; BERKES, F. & SEIXAS C. S. A revolução ambiental e suas implicações epistemológicas, éticas e políticas. In: VIEIRA, P. F.; BERKES, F. & SEIXAS C. S. **Gestão Integrada e Participativa de Recursos Naturais: conceitos, métodos e experiências**. Florianópolis, Secco, p. 13-42, 2005.

VIEIRA, P. F. & WEBER, J. Introdução geral: Sociedades, naturezas e desenvolvimento. In: VIEIRA, P. F. & WEBER, J. **Gestão dos recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo. Cortez, p. 17-49, 1997.

WALKERDEN, G. Adaptative Management Planning Projects as Conflict Resolution Processes. **Ecology and Society**. v. 11, 2005.  
Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art48/>.  
Acesso em: 18 set 2013.

WINCHESTER, Hilary P. M. Qualitative Research and its place in human Geography. In: HAY, L. (org.) **Qualitative research methods in human geography**. 2 ed. New York, Oxford University Press, p. 03-18, 2005.

## 9. APÊNDICES

Apêndice 1 - QUESTIONÁRIO – Roteiro de questões voltadas aos participantes das entidades comunitárias da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares, Ilha de Santa Catarina – SC.

Local / centro comunitários: \_\_\_\_\_

Questionário realizado na data: \_\_\_/\_\_\_/ 2013.

- 1) Nome: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- 2) Local e data de Nascimento: \_\_\_\_\_.  
\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_.
- 3) Local de  
residência: \_\_\_\_\_
- 4) Há quanto tempo você está nesta localidade? \_\_\_\_\_
- 5) Você está ligado(a) a alguma instituição? \_\_\_\_\_ Qual? \_\_\_\_\_ -  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Caso a resposta for Sim. Há quanto tempo você participa desta instituição, e desde quando ela esta atuando no seu bairro ou comunidade? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

- 6) Liste os principais problemas e preocupações que você identifica como importantes para serem resolvidas na sua localidade / bairro. Além disso, marque X naqueles problemas que você acredita que também acontecem na Bacia Hidrográfica do Rio Tavares.

<b>Principais Problemas</b>	(X)
A.	
B.	
C.	
D.	
E.	
F.	
G.	
H.	
I.	
J.	

- 7) Destes principais problemas, escolha até quatro que você considera como sendo prioritários para serem solucionados, indicando a letra correspondente da questão anterior. Além disso, para cada problema, indique que ações poderiam solucioná-los, e quais obstáculos poderiam dificultar, ou paralisar a solução.

<b>Principais problemas</b>	<b>Possíveis soluções</b>	<b>Obstáculos</b>
Problema letra___		

8) Considerando os problemas indicados nas questões acima, quais problemas você acredita que seu centro comunitário está comprometido ou empenhado a resolver?

9) Quais atores governamentais (nacionais, estaduais e municipais / locais) e/ou não-governamentais (ex: Associação de bairro, Associação de Pescadores, Organizações de proteção a natureza) que apresentam condições ou deveriam solucionar os problemas levantados?

10) Considerando a lista de problemas levantada nas questões acima, que perspectiva (positiva e/ou negativa) você vê para sua localidade e para Bacia Hidrográfica do Rio Tavares como um todo.

11) Você identifica algum conflito/problema entre atividades, grupos ou usuários da sua localidade/bairro (ex: pescadores x surfista) ou da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares?

12) Como você avalia a condição das áreas naturais (áreas verdes, morros, restinga) da sua localidade, e da região da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares como um todo?

13) Você conhece alguma Unidade de Conservação presente na Bacia hidrográfica do Rio Tavares? Caso a resposta for sim. Como você percebe a situação atual e futura da(s) mesma(s)?

14) Na sua opinião quais seriam as melhores formas de divulgar os problemas indicados acima, buscando envolver e engajar a população na busca de soluções?

\*Caso haja alguma questão que você queira completar, sugerir modificação, ou que você considera importante, mas que não foi colocada. Sua contribuição é importante.

Apêndice 2. – Imagens de visualização das áreas de análise dos atores locais.

### Delimitação da Bacia Hidrográfica do Rio Tavares



## Delimitação da Área de Abrangência do Núcleo Distrital do Campeche

