

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

Sandy Rafaela Krambeck

**REPRESENTAÇÃO DE RISCO DA URBANIZAÇÃO RECENTE
NA ZONA COSTEIRA CATARINENSE**

Estudo exploratório sobre o processo de construção do Plano Diretor do
município de Paulo Lopes

Florianópolis
2015

Sandy Rafaela Krambeck

**REPRESENTAÇÃO DE RISCO DA URBANIZAÇÃO RECENTE
NA ZONA COSTEIRA CATARINENSE**

Estudo exploratório sobre o processo de construção do Plano Diretor do município de Paulo Lopes

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Henrique Freire Vieira

Florianópolis
2015

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

Krambeck, Sandy Rafaela

representação de risco da urbanização recente na zona costeira catarinense : Estudo exploratório sobre o processo de construção do Plano Diretor do município de Paulo Lopes / Sandy Rafaela Krambeck ; orientador, Paulo Henrique Freire Vieira - Florianópolis, SC, 2015.
145 p.

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

Inclui referências

1. Sociologia Política. 2. Urbanização. 3. Paulo Lopes. 4. Plano Diretor. 5. Crise Socioambiental. I. Vieira, Paulo Henrique Freire . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. III. Título.

Sandy Rafaela Krambeck

**REPRESENTAÇÃO DE RISCO DA URBANIZAÇÃO RECENTE
NA ZONA COSTEIRA CATARINENSE**

Estudo exploratório sobre o processo de construção do Plano Diretor do município de Paulo Lopes

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre Sociologia Política e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 25 de março de 2015.

Prof.^a Yan de Souza Carreirão

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Paulo Henrique Freire Vieira, UFSC
Orientador

Prof.^a Dra. Maria Soledad Etcheverry Orchard, UFSC

Prof.^a Dra. Lígia Helena Hahn Luchmann, UFSC

Prof.^a Dra. Leticia Albuquerque, UFSC

Dedico este trabalho, uma vez mais, ao meu querido irmão, Matheus Henrique Krambeck, que está sempre em meus pensamentos e com o qual compartilhei os momentos mais belos da minha vida, na ânsia pelo reencontro e na tentativa de transformar a angústia de seu partir em esperança.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha família, em especial minha mãe, pelo esforço e dedicação que me possibilitou a realização de mais esta etapa, também pelo seu amor incondicional, pelo apoio constante e por ser exemplo de bondade, generosidade e afeto.

Agradeço ao Fábio pelo apoio, especialmente na reta final desta caminhada.

Agradeço aos amigos Marina e René pela acolhida em seu lar em um período turbulento e de muita instabilidade.

Agradeço aos educadores e educadoras, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, que me auxiliaram na descoberta de novos conhecimentos, possibilitando não somente a realização deste, mas experiências que deixarão marcas por toda a minha vida.

Agradeço aos colegas e professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política e, em especial, aos amigos do NMD-UFSC, pelo compartilhamento das experiências, sem eles este trabalho não seria possível.

Agradeço a colaboração dos entrevistados, em especial, à Jaqueline Maria Prudêncio e família, pela acolhida, pelo almoço agradável e pelo auxílio nos questionamentos e na revisão.

Ao professor Paulo, sou grata pela orientação e pelos ensinamentos.

"Temos que voltar a fazer o bem, o justo e o certo,
e não apenas não fazer o mal."

Edgar Morin

RESUMO

Esta pesquisa é de cunho socioambiental e explora a temática das representações de risco no processo de implantação do Plano Diretor do município de Paulo Lopes. Os grupos investigados foram selecionados em função do seu envolvimento no Plano Diretor. O trabalho contemplou (i) uma reconstituição da série de ações que culminaram na elaboração do Plano Diretor de Paulo Lopes; (ii) uma interpretação exploratória das representações de risco marcadas por um viés crítico dos procedimentos adotados; (iii) um mapeamento das tendências dominantes no campo do planejamento do desenvolvimento local e (iv) uma caracterização do espaço de manobra para a geração de estratégias alternativas de desenvolvimento. A metodologia de coleta de dados utilizada foi baseada em fontes primárias (entrevistas abertas e semiestruturadas) e secundárias (pesquisa bibliográfica e documental, acesso a sites, utilização de imagens de satélite (obtidos na FATMA) e vídeos). As evidências obtidas confirmam, por um lado, uma tendência de agravamento do fenômeno da urbanização desordenada em áreas ecologicamente frágeis. Por outro lado, evidenciam que a elaboração do Plano Diretor foi efetivada num cenário marcado pela tomada de consciência dos riscos socioecológicos envolvidos. Este processo permitiu um ganho suplementar de visibilidade social, relativamente aos conflitos que estão marcando, na região, a ocupação de áreas ecologicamente frágeis. Sugerem, também, elementos que contestam a legitimidade do processo de recategorização do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (PEST). A pesquisa evidenciou o pluralismo de representações da questão “desenvolvimento” na área. Por um lado, representações favoráveis à urbanização intensiva, vista como condicionante de processos de dinamização socioeconômica; e por outro, grupos contrários a esse ideário, temendo a perda dos laços comunitários tradicionais, e a identidade cultural, e buscando uma alternativa ao modelo de desenvolvimento vigente. Diante disso, a linha de argumentação adotada reforça a hipótese, segundo a qual, o enfrentamento da crise socioecológica, no cenário atual da zona costeira, deveria passar pela valorização do potencial contido no enfoque de ecodesenvolvimento.

Palavras-Chave: Gestão de recursos costeiros. Representação de risco. Política de urbanização. Planos Diretores. Ecodesenvolvimento. Paulo Lopes.

ABSTRACT

This is a socio-environmental research and explores the theme of the risk representations in the implementation process of the Development Plan of Paulo Lopes city. The groups investigated were selected according to their involvement in the Development Plan. The work included (i) a reconstruction of the series of actions that culminated in the preparation of the Development Plan of Paulo Lopes; (ii) an exploratory interpretation of risk representations marked by a critical bias of the procedures adopted; (iii) an outline of the dominant trends in local development planning of the field and (iv) a characterization of the scope for generating alternative development strategies. The data collection methodology was based on primary sources (open and semi-structured interviews) and secondary (bibliographic and documentary research, access to sites, use satellite images (obtained in FATMA) and videos. The obtained evidence confirms, on the one hand, a trend of worsening of unplanned urbanization phenomenon in ecologically fragile areas. On the other hand, shows that the preparation of the Development Plan was effective in a scenario marked by awareness of the socio-ecological risks. In this sense, the analysis revealed that the process allowed an additional gain of social visibility regarding conflicts that are growing in the region, the occupation of environmentally fragile areas. They also suggest elements that challenge the legitimacy of the Serra do Tabuleiro State Park's (PEST) re-categorization process. The research highlighted the pluralism of representations of the matter "development" in the area. On the one hand, representations in favor of intensive urbanization, seen as a condition of socioeconomic dynamic processes; and on the other, representations of groups opposed to these ideas, fearing the loss of traditional community ties and cultural identity and seeking an alternative to the current development model. Therefore, the line of argumentation adopted in this research reinforces the hypothesis that the coping of the socio-ecological crisis in the current scenario of the coastland should go through the appreciation of the potential contained in the eco-development approach.

Keywords: Management of coastal resources. Risk representation. Urbanization policy. Development Plans. Eco-development. Paulo Lopes.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Localiza o Parque Estadual do Tabuleiro em perspectiva mundial, nacional e estadual.....	57
Figura 2 - Demonstra a nova delimitação do zoneamento.....	58
Figura 3 - Queimada em plantação de eucalipto -.....	68
Figura 4 - Plantação de eucalipto (silvicultura).....	69
Figura 5 - Plantação de Mandioca.....	70
Figura 6 - Plantação de cana-de-açúcar.....	71
Figura 7 - Criação de gado.....	72
Figura 8- Ocupação territorial, Praia da Gamboa em Paulo Lopes	74
Figura 9 - Urbanização em áreas de mangue, Praia da Gamboa em Paulo Lopes.....	74
Figura 10 - Imagem da Lagoa do Ribeirão na atualidade.....	80
Figura 11- Prospecção da Lagoa do Ribeirão em Paulo Lopes...81	
Figura 12 - Loteamento sendo construído próximo ao cemitério municipal de Paulo Lopes, ao fundo é possível identificar a cadeia montanhosa pertencente ao PEST.....	98
Figura 13– Projecção do Loteamento.....	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados Econômicos – Lavouras Permanentes.....	69
Tabela 2 – Dados Econômicos - Lavouras Temporárias.....	70
Tabela 3 – Dados Econômicos – Pecuária - Quantidade por cabeça.....	71
Tabela 4 - Dados Econômicos – Produto Interno Bruto.....	72
Tabela 5 – Constituição do Núcleo Gestor.....	76

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese das tentativas de entrevistas.....	39
Quadro 2 - Questionamento do Parecer Técnico MMA.....	60
Quadro 3 - Principais condicionantes da crise do litoral Centro-Sul Catarinense.....	64

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
ALESC	Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
APA	Área de Proteção Ambiental
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CFCA	Câmara Federal de Compensação Ambiental
CIRAD	Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento – França
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
DTS	Desenvolvimento Territorial Sustentável
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FATMA	Fundação do Meio Ambiente
FEUC	Fundo Especial de Regularização, Implementação e Manutenção de Unidades de Conservação
FNCA	Fundo Nacional de Compensação Ambiental
GERCO	Gerenciamento Costeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPTU	Imposto Predial e Territorial Rural
ITR	Imposto Territorial Rural
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério Público
NMD	Núcleo Transdisciplinar de Meio Ambiente e Desenvolvimento
ONG	Organização não Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PD – PL	Plano Direto de Paulo Lopes
PEST	Parque Estadual da Serra do Tabuleiro
PL	Projeto de Lei
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RIMISP	Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural - Chile
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SEUC	Sistema Estadual de Conservação
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
UC	Unidade de Conservação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

Introdução.....	29
Enfoque Analítico.....	31
Questões Norteadoras.....	32
Hipótese.....	32
Objetivos.....	33
Objetivo Geral.....	33
Objetivos Específicos.....	33
Justificava.....	34
Teórica.....	34
Prática.....	34
Metodologia.....	34
Procedimentos para análise dos dados.....	39
Estruturação dos capítulos.....	40
CAPÍTULO 1: REPENSANDO O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA ZONA COSTEIRA.....	41
1.1 ECOLOGIA E DESENVOLVIMENTO.....	43
1.2 CARACTERÍSTICAS DO FENÔMENO DA URBANIZAÇÃO DESORDENADA NA ZONA COSTEIRA.....	44
1.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A TEMÁTICA DA AVALIAÇÃO DE IMPACTOS SOCIOECOLÓGICOS.....	46
1.4 ACERCA DO CONCEITO DE REPRESENTAÇÃO SOCIAL.....	49
1.5 ACERCA DA NOÇÃO DE DINÂMICAS TERRITORIAIS DE ECODESENVOLVIMENTO.....	50
1.6 SÍNTESE.....	52
CAPÍTULO 2: DINÂMICAS DE DESENVOLVIMENTO NO MUNICÍPIO DE PAULO LOPES – SC.....	53
2.1 BREVE HISTÓRICO DO PROCESSO DE OCUPAÇÃO DE SANTA CATARINA.....	53
2.2 TRANSFORMAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS RECENTES NO LITORAL CENTRO-SUL CATARINENSE.....	56
2.3 INDÍCIOS DE UMA CRISE ESTRUTURAL NO MODELO DE DESENVOLVIMENTO.....	63
2.4 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DO MUNICÍPIO DE PAULO LOPES.....	65
2.5 RESGATE DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE PAULO LOPES.....	75
2.6 SÍNTESE.....	83
CAPÍTULO 3: ELUCIDANDO AS CONTROVÉRSIAS	

ENVOLVIDAS NA CRIAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE PAULO LOPES.....	85
3.1 RESGATE DO PROCESSO DE RECATEGORIZAÇÃO DO PEST	85
3.2 CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR.....	87
3.3 DAS AMBIGUIDADES CONSTATADAS NA LEI DO PLANO DIRETOR E DO ZONEAMENTO.....	90
3.4 REPRESENTAÇÃO DAS MUDANÇAS VIVENCIADAS NA REGIÃO.....	97
3.5 SÍNTESE.....	107
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	109
4.1 BREVE EXERCÍCIO DE ANÁLISE PROSPECTIVA.....	109
4.2 CONCLUSÕES.....	115
REFERÊNCIA BIBLIOGRAFICA.....	123
ANEXOS.....	144

INTRODUÇÃO

Como estudo final do curso de graduação em Ciências Sociais, me detive a levantar quais as problemáticas que existiram em torno da criação do Parque Nacional da Serra do Itajaí e seu impacto sobre as populações tradicionais do local. Tal estudo constituiu a síntese de uma jornada acadêmica que teve início quando de minha vinculação com um projeto de iniciação científica, desenvolvido na área de política e meio ambiente, chamado *Ecodecisão e Conhecimento Organizacional*. No decorrer das duas pesquisas, foi possível levantar uma série de questões relativas ao modo como os processos de apropriação dos recursos naturais acontecem. A percepção do que é a natureza/meio ambiente, por parte dos agentes vinculados, tanto dos agentes ligados à constituição e materialização de políticas públicas, quanto das populações que refletem a aplicação dessas políticas, influenciam diretamente na utilização e aplicação dos *recursos naturais comuns*¹.

Segundo Diegues (1996), a preocupação com a destruição do meio ambiente inicia com as mobilizações contra a destruição das florestas nos Estados Unidos, em meados do século XIX. Na década de trinta, essa mobilização se volta também para a questão da desertificação, causada pela mecanização extensiva da agricultura. Na década de 1950 entra na agenda a questão da poluição atmosférica de regiões industriais. Na década de sessenta a destruição do meio ambiente atinge o grande público, com a publicação do livro de Raquel Carson, “Silent Spring”, sobre o risco de contaminação da cadeia alimentar, pelo uso de pesticidas e inseticidas na agricultura. Contudo, ao longo das últimas décadas, com o incremento da capacidade produtiva industrial, vigora uma progressiva fragilização das esferas da vida, exprimindo-se numa crise socioambiental e, no que se refere especificamente à percepção desse processo, desde a década de setenta, com a publicação do relatório Meadows (1972), contendo pesquisas sobre os limites de crescimento, a questão ambiental evidencia-se nas agendas mundiais.

¹ Os **recursos naturais comuns** são recursos comumente explorados, tais como, o oceano, a atmosfera, os peixes, as florestas, entre outros. Estes recursos são caracterizados pelo livre acesso e pela ausência de direitos de propriedade. Segundo Berkes, et.al (1989), o compartilhamento do uso permite que cada um subtraia aquilo que lhe pertence e também aquilo que pertence ao outro.

Nos anos 80, a Assembleia da Organização das Nações Unidas (ONU) cria, em 1983, a Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. A Comissão é um organismo independente, vinculado aos governos e ao sistema das Nações Unidas, mas não sujeito ao seu controle. As atribuições da Comissão têm três objetivos: reexaminar as questões críticas referentes ao meio ambiente e ao desenvolvimento, reformular propostas realísticas para abordá-las e propor novas formas de cooperação internacional nesse campo. Essa mesma comissão recebeu a missão de escrever um relatório com o diagnóstico e metas a serem alcançadas pela união dos países. Esse relatório recebeu o nome de Nosso Futuro Comum.

Nos anos 1990, a situação ambiental começou a tomar um rumo mais complexo e global, principalmente pela realização da Conferência Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, mais conhecida como ECO 92, no Rio de Janeiro. Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 passam a ser pesquisadas e implementadas em vários países.

No rol das principais ameaças naturais, um dos ambientes mais fragilizados são as zonas costeiras. Esses ambientes possuem rica diversidade biológica e são de grande importância socioeconômica, pois são ambientes propícios para a pesca, para a movimentação portuária e como atração turística.

O litoral centro-sul catarinense, por sua vez, sofre um acelerado processo de urbanização desordenada, que se intensificou com a instalação da BR-101, na década de 70. A visão de desenvolvimento atual, medida pelo crescimento econômico, resulta em um processo histórico predatório e agressivo. Porém, a criação de Unidades de Conservação se destaca na luta contra a pressão causada pelo ideário desenvolvimentista predatório.

Dessa forma, esta pesquisa foi conduzida buscando as implicações da crise socioambiental que refletem o processo de implantação e construção do Plano Diretor de Paulo Lopes. A intenção inicial foi apontar a avaliação de risco de grupos sociais previamente delimitados. Como efeitos secundários procuramos identificar os condicionantes da crise socioambiental na região e apontar iniciativas, sugeridas pelos próprios entrevistados, na busca por opções que garantam a resiliência ecossistêmica em longo prazo.

Um importante fator que não pode ser excluído desse

contexto, diz respeito ao processo de recategorização do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro. Assim, realizamos um apanhado histórico das condições que culminaram em seu estabelecimento, e da sua influência na construção do Plano Diretor de Paulo Lopes.

Com base no que foi descrito, procurou-se inicialmente contextualizar o debate teórico acerca da questão ambiental e de riscos e, em um segundo momento, descreveu-se o processo que deu origem ao Plano Diretor municipal. Por fim, buscou-se captar as implicações da representação de risco dos grupos.

ENFOQUE ANALÍTICO

O levantamento exploratório nos bancos de dados da UFSC e CAPES, revelou que a maior parte dos artigos sobre representação encontra-se atrelado ao campo da psicologia. Também foi possível visualizar que a maioria dos estudos que utiliza representação, e que envolve o escopo ambiental, não envolve a questão dos riscos. Uma busca por representação e meio ambiente também foi efetuada. Observou-se que a maioria dos experimentos aconteceu na área da educação, prioritariamente em grupos de alunos do ensino fundamental, seus pais e professores.

No plano de relevância teórica das referências que buscam enfrentar a crise ambiental, pensando-a enquanto oriunda de um desenvolvimento não/mal estruturado, baseamos esse estudo no enfoque do *ecodesenvolvimento* (SACHS, 1993; VIEIRA; WEBER, 2000). Este termo foi introduzido nas discussões socioambientais por Maurice Strong, durante a primeira reunião do Programa das Nações Unidas para o Ambiente. Segundo Vieira (2005), esse conceito foi abordado em um texto clássico de Ignacy Sachs intitulado “Environnement et styles de développement” (1974), e foi reelaborado posteriormente, passando a abarcar também as áreas urbanas.

O Ecodesenvolvimento é uma diretriz operacional de pesquisa baseada na epistemologia sistêmica, pois é necessário considerar as premissas mais profundas da lógica socioambiental e econômica em seu arcabouço analítico e, dessa forma, não pode ser compatível com a economia de mercado, o que o diferencia do conceito de desenvolvimento sustentável, que é mais tolerante em relação ao seu conjunto de premissas básicas.

O enfoque analítico do **ecodesenvolvimento** refere-se a um desenvolvimento adaptado para assistir também os países de Terceiro Mundo, inclusive suas áreas menos desenvolvidas, e baseia-se na solidariedade sincrônica, quando desloca o foco da lógica de mercado para as necessidades fundamentais da maioria da população, consistindo na utilização consciente dos recursos locais para evitar seu comprometimento de regeneração. Sendo assim, pressupõe também a solidariedade diacrônica, garantindo às futuras gerações a possibilidade de desenvolvimento.

QUESTÕES NORTEADORAS

A questão de partida deste projeto de pesquisa foi formulada pensando em como, qual a maneira, que os riscos envolvidos no processo de construção do Plano Diretor estão sendo percebidos pelos agentes governamentais, pesquisadores, comunidade, terceiro setor e empresários? Ao longo da fase de maturação do projeto, ela foi desdobrada em sete questões norteadoras:

1. Como tem ocorrido o processo de elaboração e implantação do Plano Diretor do município de Paulo Lopes?
2. Quais os riscos envolvidos, atuais e futuros, associados aos impactos e às consequências das mudanças ocasionadas pelo processo de implantação do PD - PL?
3. Como interpretar a diversidade de representações de risco em jogo?
4. As representações são homogêneas para cada grupo de atores?
5. A comunidade local apoia o Plano Diretor?
6. A comunidade local está ciente dos riscos ecológicos e sociais em jogo?
7. Quais seriam os espaços de manobras possíveis tendo em vista a busca de reversão das propostas em curso?

HIPÓTESE

Este projeto explorou a percepção de risco dos grupos pré-selecionados a respeito da criação e implantação do PD – PL. A utilização da categoria “risco” permitiu distinguir a correlação de forças

políticas existentes sob o pano de fundo de uma hipótese central, a saber: a criação (irregular do ponto de vista processual) do Plano Diretor está atrelada à iniciativa governamental (supostamente inconstitucional) de recategorizar o PEST e de criar novas APAs. Apesar de dar a impressão de refletir uma preocupação pela preservação da resiliência dos ecossistemas costeiros, na realidade essa iniciativa visa alavancar uma estratégia de mercantilização intensiva do patrimônio costeiro catarinense.

OBJETIVOS

Objetivo Geral

Realizar um estudo de percepção de riscos embutidos no processo de elaboração e implantação do Plano Diretor de Paulo Lopes, buscando oferecer subsídios para o esforço em curso de gestão ecologicamente prudente e socialmente equitativa do patrimônio costeiro de Santa Catarina.

Objetivos Específicos

- a) Descrever o processo de elaboração e implantação do Plano Diretor do município de Paulo Lopes.
- b) Atualizar e aprofundar o estudo dos principais conflitos socioambientais vivenciados no processo de construção e implantação deste Plano Diretor.
- c) Identificar os grupos sociais envolvidos neste processo.
- d) Identificar as representações de risco dos *stakeholders* envolvidos no processo;
- e) Aferir a pertinência de se adotar o enfoque ecodesenvolvimentista no processo de reorientação da dinâmica de funcionamento do sistema instituído de gestão da zona costeira catarinense.

JUSTIFICAVA

Teórica

Identificando a crise socioambiental eminente, essa pesquisa se insere na comunidade de pesquisadores que compartilham do enfoque ecodesenvolvimentista. Dessa forma, procura oferecer subsídios para a difusão dessas ideias na comunidade científica e, também, para evidenciar a importância dos estudos de representações sociais dos riscos socioecológicos de projetos de desenvolvimento com perfil economicista em nosso País.

Justifica-se também, pela contribuição para o fortalecimento do enfoque de Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS), reconhecendo que cada território é produto de uma combinação única de fatores, devendo ser gerido com base na valorização dessas especificidades.

Prática

Este estudo é parte integrante dos trabalhos que vêm sendo gerados no âmbito do Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento (NMD) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Nesse sentido, procura contribuir para seu fortalecimento institucional e para o acordo de cooperação que articula o NMD com o Ministério Público Federal.

Além disso, a área em questão está servindo como objeto de pesquisa e extensão em diversos projetos do NMD, como parte de uma região, laboratório de pesquisas sobre DTS. Assim, esse projeto está atrelado a uma série de pesquisas e iniciativas do Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Catarina no local, e tem, como pano de fundo, as transformações socioeconômicas e o processo de ocupação do litoral centro-sul catarinense.

METODOLOGIA

O delineamento da metodologia baseou-se na proposta de Bauer e Gaskell (2002). Esses autores apresentam quatro dimensões

metodológicas para a construção do projeto de pesquisa social: a) o princípio do delineamento da pesquisa, ou seja, os levantamentos de estudos e experiências anteriores (principalmente os estudos de PRUDÊNCIO, 2012; CERDAN e POLICARPO, 2013 e VIVACQUA, 2012); b) a geração de dados, nesse sentido, os dados de campo recolhidos através das diversas metodologias (principalmente visitas em loco e entrevistas); c) Análise dos dados: por um lado, a análise dos dados formais, através de modelos estatísticos e análises estruturais (principalmente Leis municipais, listas de presença e Atas de reuniões) e, por outro lado, a análise dos dados informais, que tangem ao conteúdo, à análise da retórica e do discurso (entrevistas); e, por fim, d) Interesse do conhecimento, que se refere à predição, ao consenso e ao empoderamento, para que seja estabelecida uma linguagem comum e fidedigna.

Procedimentos de coleta de dados

A pesquisa foi efetuada mediante a utilização de diferentes instrumentos de coleta de dados. O primeiro ano da pesquisa foi dedicado à revisão bibliográfica e documental, esta última centrada na busca de informações atualizadas sobre o processo de construção, legitimação e implementação do Plano Diretor. Na sequência, foi realizada a análise documental, priorizando as consultas a pesquisadores e visitas preliminares à área. Finalmente, foi efetuado o trabalho de campo voltado à realização de entrevistas semiestruturadas, com uma amostra de atores sociais envolvidos – direta ou indiretamente - na dinâmica de construção e negociação social do Plano Diretor.

Os trabalhos mais relevantes incluídos na revisão bibliográfica foram os seguintes: (i) TCC recente sobre a temática da etnoconservação de recursos costeiros que faz alusão ao processo de recategorização do PEST e às suas implicações, tendo em vista as dinâmicas de desenvolvimento local na área em pauta (PRUDÊNCIO, 2012); (ii) os relatórios da pesquisa efetuada nos últimos cinco anos sobre dinâmicas territoriais de desenvolvimento sustentável na zona costeira catarinense (CERDAN e POLICARPO, 2013); (iii) o trabalho que descreve as experiências das mudanças da percepção da paisagem e do binômio *conservação & desenvolvimento* dos moradores sediados no entorno de uma RPPN (BROERING, 2011); e, finalmente, (iv) os resultados da

pesquisa que focaliza os conflitos que emergiram no decorrer da construção de duas demandas de criação de Reservas Extrativistas no setor centro-sul do litoral catarinense (VIVACQUA, 2012).

Dos procedimentos de coleta de dados primários, três deles foram utilizados com maior ênfase, a saber: a observação, a análise documental e as entrevistas.

O contato com as fontes primárias foi viabilizado por meio de visitas, observação participativa e entrevistas semiestruturadas. Para manter o padrão de questionamento em todas as entrevistas, as técnicas de exposição fotográfica de ações predatórias, e de criação de tabelas, evidenciando a gradação de riscos, foram suprimidas do plano de pesquisa por não serem compatíveis com as entrevistas efetuadas via e-mail.

As entrevistas foram realizadas com especialistas e informantes-chave. Os entrevistados representaram os moradores da região, pesquisadores (UFSC e UDESC), empresários locais, representantes do órgão público (Prefeitura e Ministério Público) e representantes de instituições (FATMA, EPAGRE, APA da Entorno Costeiro e PEST), totalizando seis grupos.

Na fase de planejamento, pretendíamos entrevistar vinte representantes de seis diferentes grupos, mas vários obstáculos emergiram no desenrolar da fase de implementação. O primeiro deles já na fase exploratória, na busca do texto integral da Lei que instituiu o Plano Diretor. Em maio de 2013, depois de uma longa busca no website da Prefeitura Municipal, mais especificamente no item “Legislação”, não logamos êxito na tentativa de localizar o texto. Foi solicitada, então, através do próprio website, no formulário de contato, a cópia do documento. A solicitação nunca foi respondida. Esse mesmo procedimento se repetiu em Julho de 2013, quando obtivemos o mesmo resultado. Em fevereiro de 2014, uma terceira tentativa de busca no website da Prefeitura Municipal foi efetuada.

No período após a defesa dessa dissertação, dedicado aos ajustes finais sugeridos pela banca, foi efetuada mais uma tentativa de obtenção da documentação referente ao processo junto à Prefeitura Municipal. Foi protocolado, em 10 de abril, um documento requerendo a totalidade do processo disponível. Com base na Lei Federal nº 12.527/2011, que regulamenta o acesso à informação, esperamos vinte dias para recolher a documentação e, a pedido da secretária, a

funcionária Edina C.S. Pereira, que assinou o protocolo de requisição, foi efetuado o contato telefônico para confirmar a entrega da mesma. A partir daí, ocorreram seis tentativas infrutíferas de contato telefônico com o funcionário responsável. No último contato, foi indicada uma funcionária como responsável pelos documentos. Depois de uma breve conversa por telefone, ela solicitou o envio de um e-mail para que pudesse ser liberada a documentação. Mas, horas depois, a mesma pessoa comunicou que os documentos não foram localizados. Na sequência, após novas trocas de mensagens, apenas alguns documentos foram enviados, também por e-mail – mais de um mês depois dos contatos iniciais.

Ainda com relação ao Poder público municipal, foram planejadas três entrevistas: com um representante da Secretaria de Turismo e Meio Ambiente, um representante da Secretaria de Planejamento e um fiscal de meio ambiente. Foram efetuadas duas visitas à Prefeitura Municipal, na primeira delas, em março de 2014, as instalações da Prefeitura estavam sendo deslocadas para uma nova sede. Na segunda visita, em julho de 2014, foi possível entrevistar um representante da prefeitura. Nesse momento, descobrimos que a Secretaria de Turismo e Meio Ambiente havia sido extinta e que não existiam fiscais de meio ambiente no município. Sendo assim, no grupo caracterizado pelos representantes do poder público municipal apenas uma, das três entrevistas planejadas previamente, foram realizadas.

Em relação ao grupo de moradores da região, foram planejadas três entrevistas, sendo que duas delas deveriam ser efetuadas com pescadores artesanais. Os contatos iniciais foram obtidos em 29 de abril de 2014. Porém, por incompatibilidade de horários, não obtivemos êxito. Uma segunda tentativa foi realizada em 01 de agosto de 2014. Naquela oportunidade, foi agendada uma entrevista para o dia 29 de agosto de 2014, na própria residência de um dos entrevistados. Mas o indivíduo a ser entrevistado não foi encontrado e, assim, não foram realizadas as entrevistas com os pescadores.

No terceiro grupo, o grupo dos pesquisadores, foram delimitadas 3 entrevistas e todas foram efetuadas.

No quarto grupo, contemplando organizações não governamentais, foram delimitadas três entrevistas: com um representante da Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN), Passarin; um representante da Área de Proteção Ambiental (APA) da

Baleia Franca, e um da Associação de Surf e Preservação da Guarda do Embaú (ASPG). Todavia, o representante da ASPG não foi encontrado após três tentativas infrutíferas de contato.

No quinto grupo, incluindo representantes das esferas federais e estaduais, foram delimitadas quatro entrevistas e todas foram efetuadas.

Finalmente, no grupo de empresários da região, foram delimitadas 4 entrevistas. Entretanto, apenas duas foram efetuadas - uma delas com um proprietário de um restaurante localizado na praia da Gamboa.

A primeira tentativa de contato para a segunda entrevista, com um produtor e comerciante de produtos orgânicos, foi frustrada. No momento da visita o entrevistado estava envolvido no trabalho de colheita. Na tentativa seguinte, foi combinado por telefone uma nova data e um novo local para o encontro. Porém, a entrevista não pôde ser efetivada por incompatibilidade de horários. Somente na terceira tentativa, em agosto de 2014 a mesma acabou sendo efetuada.

Tentamos o contato com um representante da empresa Ligeyrinho Indústria e Comércio de Alimentos. Na primeira tentativa, em 23 de julho de 2014, visitamos a sede da empresa, na área central do município de Paulo Lopes. Na ocasião, a recepcionista da empresa indicou um representante a ser entrevistado. Contudo, salientou que o mesmo não se encontrava na empresa no momento. Forneceu um cartão personalizado com o contato e anotou o contato de e-mail. Nas semanas seguintes não obtivemos êxito após três tentativas de contato.

Tentamos entrar em contato com representantes do empreendimento Porto da Baleia tardiamente, somente no mês de agosto de 2014, através do website <http://portobaleia.com.br/ambiental/>, quando o mesmo foi disponibilizado online, mas não obtivemos nenhuma resposta.

Devido à dificuldade de realização das entrevistas, elaboramos um quadro síntese demonstrativo das tentativas e realizações das entrevistas previstas para projeto.

Quadro 1 - Síntese das tentativas de entrevistas

<i>Grupo</i>	Entrevistas planejadas	Entrevistas efetuadas	Tentativas ineficazes
<i>G1 - Funcionários municipais</i>	3	1	2
<i>G2 - Moradores</i>	3	4	3
<i>G3 - Pesquisadores</i>	3	3	0
<i>G4 - ONGs</i>	3	2	3
<i>G5 - Esfera governamental</i>	4	4	0
<i>G6 - Empresários</i>	4	2	6
<i>TOTAL</i>	20	16*	14

* sendo 4 transversais

Fonte: Elaborado pela autora.

Completando as entrevistas, finalizamos com um total de 12 e, dentre elas, a metade dos entrevistados se caracterizam como residentes do município de Paulo Lopes.

Trabalhamos com um roteiro de entrevistas que contemplava os seguintes tópicos: (i) as transformações negativas verificadas na região no bojo da dinâmica de desenvolvimento nos últimos tempos, com ênfase para o setor turístico, (ii) as ações do poder público municipal face a essas transformações, (iii) o processo de construção do Plano Diretor, e (iv) as visões sobre possíveis “riscos” dos novos arranjos institucionais daqui em diante. Na condução das entrevistas levou-se em conta a recomendação de Spink (1995), para que os entrevistados construíssem livremente suas linhas de argumentação, sem a interferência do pesquisador.

Procedimentos para análise dos dados

O processamento da bibliografia e dos dados obtidos, por

ocasião da fase exploratória do trabalho de campo, geraram elementos para os reajustes do projeto inicial, e para a caracterização do contexto no qual se inseriu a reflexão voltada à avaliação das representações, do sentido e dos possíveis impactos socioecológicos decorrentes da instituição do Plano Diretor de Paulo Lopes.

Como já foi ressaltado acima, o enfoque analítico adotado foi centrado no conceito de representação social do processo de construção e das possíveis implicações da vigência do Plano Diretor.

Diante das limitações encontradas no trabalho de campo, principalmente em se tratando da amostra recolhida, e do tempo disponível para a conclusão, optamos por um modelo de análise capaz de tornar mais nítidas as visões de cada um dos grupos de atores sociais sobre os possíveis desdobramentos do PD daqui em diante – sobretudo no que diz respeito à preocupação com os riscos de degradação socioecológica, pela via da reprodução do modelo de desenvolvimento socioeconômico dominante. A intenção era, assim, a de oferecer subsídios para o debate em curso, dinâmicas ecologicamente sustentáveis, e socialmente incluídas, de ecodesenvolvimento para a zona costeira catarinense.

ESTRUTURAÇÃO DOS CAPÍTULOS

O trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro deles descreve brevemente o enfoque analítico utilizado, oferecendo uma caracterização dos conceitos de ecodesenvolvimento e de risco socioecológico. O segundo capítulo contextualiza a evolução histórica do processo de construção do PD – PL, e é considerado como ponto de partida para a análise de representações de risco. No último capítulo são oferecidos subsídios, para a caracterização das transformações por que tem passado a região, e para a compreensão do papel exercido pelas representações dos entrevistados na dinâmica de elaboração e de mobilização do PD – PL. Finalmente, apresentamos o exercício de construção de cenários e oferecemos uma síntese dos principais resultados alcançados.

CAPÍTULO 1: REPENSANDO O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA ZONA COSTEIRA

Hoje em dia vem se tornando um lugar-comum reconhecer que estamos imersos numa crise socioecológica de escopo planetário (MORIN e KERN, 1995). O incremento da capacidade produtiva de bens e serviços, impulsionado pelas inovações tecnológicas, e pelo jogo do mercado competitivo globalizado, tem gerado uma dinâmica destrutiva, que vem ameaçando os processos de autorregulação ecossistêmica em todos os continentes. Para muitos autores, a degradação intensiva da biosfera, e os elevados custos sociais induzidos pelas dinâmicas de crescimento material ilimitado, configuram uma situação historicamente inédita, e que coloca em risco o futuro da espécie humana (SACHS, 2007; VIEIRA, 2009).

Essa tomada de consciência teve origem no cenário da Conferência de Estocolmo, em 1972, e vem evoluindo no bojo dos sucessivos encontros internacionais patrocinados pelo sistema das Nações Unidas. Como se sabe, na célebre *Cúpula da Terra*, realizada no Rio de Janeiro em 1992, foi aprovada pelos representantes dos países membros a *Agenda 21*, um documento onde se propõe, em escala internacional, uma alteração drástica dos estilos de desenvolvimento dominantes, em nome do critério genérico de *sustentabilidade* (WCED, 1987; BRASIL, 2004). Por sua vez, em 2000 foi ratificada e publicada a *Carta da Terra*, enriquecendo a reflexão sobre alternativas face à crise, baseadas em uma nova *ética ecológica* (DANSEREAU, 1999; BOFF, 2012). Com a intensificação do controverso debate acerca das estratégias alternativas de desenvolvimento socioeconômico, novos desafios vêm sendo colocados aos gestores de sistemas integrados e compartilhados de gestão das relações sociedade-ambiente.

Nesse sentido, o termo *meio ambiente* foi introduzido no campo da epistemologia das ciências ambientais como um conceito relacional. Do ponto de vista de Marcel Jollivet e Alain Pavé (1992), que endossamos neste trabalho, ele designa o conjunto de componentes físico-químicos e biológicos, associado a fatores socioculturais, suscetíveis de afetar - direta ou indiretamente, em curto ou longo prazo - os seres vivos e as atividades humanas na biosfera. Por outro lado, na reflexão deflagrada pelos adeptos do enfoque de *ecodesenvolvimento* já no decorrer da década de 1970, sua utilização operacional no âmbito dos

sistemas de planejamento e gestão deveria levar em conta três dimensões básicas (e interdependentes): o meio, pensado enquanto um potencial de *recursos naturais* (renováveis e não renováveis) indispensáveis à sobrevivência, e receptor de dejetos produzidos pela ação antrópica; enquanto *espaço*, onde se inserem as múltiplas interações entre processos naturais e sociais; e enquanto ponto de referência de uma gestão integrada de *habitats*, no sentido da infraestrutura física e institucional que influencia a qualidade de vida das populações (habitação, trabalho, recreação, autorrealização, aprendizagem adaptativa), e a própria viabilidade ecológica dos sistemas socioculturais no longo prazo. Nesse último caso, como argumenta Vieira et. al. (2009: 36), os aspectos subjetivos (ou vivenciais) das relações que mantemos com a natureza – as percepções, valores e significações culturais – passam a ser incorporados como variáveis essenciais, nas pesquisas orientadas para a formulação de estratégias alternativas de desenvolvimento rural e urbano (SACHS, 1975; VIEIRA, 1995; VIEIRA; RIBEIRO, 1999).

Essa conceituação fundamenta uma abordagem globalizante das várias disciplinas que compõem, hoje em dia, o campo da *nova ecologia humana*, norteada pelo paradigma sistêmico-complexo. Visto como uma alternativa de aplicação, dos resultados das pesquisas efetivadas nas últimas seis décadas, o conceito de ecodesenvolvimento designa uma diretriz de planejamento e gestão norteada pela busca de “harmonização” das iniciativas de dinamização socioeconômica, de consolidação e aprofundamento de uma cultura política democrático-participativa, de políticas de distribuição equitativa do “ter” e gestão “ecologicamente prudente” do patrimônio natural e cultural da humanidade. Do ponto de vista adotado neste trabalho, trata-se de uma subárea da nova ecologia humana sistêmica, voltada para a condução de experimentações concretas com novos projetos de sociedade e de civilização (SACHS, 2007; CIRED, 1986). Neste sentido, como ressalta Vieira (1995, p. 56), “a extensa bibliografia, gerada desde o início dos anos 1970, contribuiu para explicitar os limites das políticas ambientais de orientação estritamente preservacionista, assinalando, ao mesmo tempo, com extrema acuidade, os impasses e os riscos decorrentes de uma transferência imitativa dos estilos de desenvolvimento, e modelos de sociedade, vigentes nos países industrializados, para a realidade dos países do Hemisfério Sul”.

1.1 ECOLOGIA E DESENVOLVIMENTO

Como já mencionado acima, no enfrentamento da crise socioecológica global vem se impondo a tomada de consciência da necessidade de uma abordagem sistêmica que deslegitima o tratamento de aspectos isolados de uma disfunção que atinge o conjunto das macrorregulações biosféricas (MORIN, 1995; MEADOWS et al, 1972; LOVELOCK, 1991). Este ponto de vista colide com a posição antropocêntrica-utilitarista dominante, que fundamenta os atuais modelos de desenvolvimento e projetos de sociedade, que são concebidos num cenário de globalização econômica e cultural, norteadas pela lógica do mercado competitivo (VIEIRA *et al.*, 2009; OST, 1995). Em outras palavras, do ponto de vista assumido neste trabalho, vem se tornando imperativa uma *mudança paradigmática de perspectiva*, capaz de levar em conta a religação das partes com o todo, e a superação da abordagem dualista e fragmentada do real. Nesta concepção integrativa da *ecosfera*, entendida como um *sistema complexo*, as ações conduzidas no nível local devem estar articuladas à busca de saídas para uma problemática de escopo global. Torna-se, assim, inescapável a adoção do enfoque sistêmico-complexo, entendido como expressão de uma mudança de paradigma na ciência contemporânea, que torna indispensável o fomento da integração inter e transdisciplinar do conhecimento (GARCIA, 1994; MORIN, 2002; MORIN, 2005).

Nesse sentido, o enfoque de *ecodesenvolvimento* acena com a defesa de uma posição *ecocêntrica* – para além dos extremos do biocentrismo e do antropocentrismo - no debate sobre os fundamentos éticos do planejamento e da gestão de novas estratégias de desenvolvimento regional e urbano. Ele contribui para a construção progressiva de um novo critério de *racionalidade social ampliada* na invenção de novas formas de regulação socioeconômica, na contramão das teorias do desenvolvimento, que se alimentam do ideal de crescimento material ilimitado, e que não internalizam adequadamente a dimensão dos *custos sociais e ecológicos* envolvidos (SACHS, 2007; VIEIRA, 2005; BOFF, 2012).

1.2 CARACTERÍSTICAS DO FENÔMENO DA URBANIZAÇÃO DESORDENADA NA ZONA COSTEIRA

No Brasil, a urbanização configurou-se como um dos eixos norteadores do processo de desenvolvimento, desde o pós-guerra, mediante a criação de uma estrutura viária que alavancou a formação de um parque industrial alimentado por um intenso fluxo migratório no sentido campo-cidade (PRADO, 2000). Em cinquenta anos passamos de um país basicamente rural, para outro, majoritariamente urbano, pela via de um processo de urbanização ecologicamente predatório e socialmente desigual. As consequências dessa tendência tornaram-se cada vez mais visíveis, em função dos inúmeros indicadores de agravamento das síndromes de exclusão social, violência (direta e estrutural), desastres ambientais e poluição generalizada (BRASIL, 2005). Para muitos autores, trata-se de uma dinâmica típica de países assim chamados “em vias de desenvolvimento” (SANTOS, 1993).

O êxodo rural, estimulado pela busca de emprego e melhor qualidade de vida, acabou conduzindo à formação de comunidades em lugares inadequados, não só do ponto de vista da legislação ambiental em vigor, mas também da periculosidade e dos riscos de comprometimento da saúde, – a exemplo de áreas costeiras, parques, mangues, margens de lagos, topos e encostas de morros (SOUZA, 2003; RIGOTTO, 2002). Trata-se, assim, de um cenário preocupante para um país como o Brasil, com 70% de sua população localizada a uma distância não superior a 60 quilômetros do litoral (POLETTE; VIEIRA, 2005).

Como medida corretiva e de precaução, face aos efeitos destrutivos da urbanização predatória, o Estatuto da Cidade normatiza a cooperação entre as instâncias federal, estadual e municipal, no intuito de garantir a todos o direito à cidade, e a uma distribuição justa dos ônus e benefícios do processo de urbanização (BRASIL, 2005). Mas uma análise retrospectiva revela a síndrome das violações (ostensivas ou camufladas) recorrentes desses princípios em nosso País, no bojo de uma cultura política ainda fortemente marcada por resíduos autoritários, pelo enraizamento dos laços de clientelismo, pela corrupção e pelos poderosos *lobbies* envolvendo agentes governamentais e empresários.

Diante disso, a elaboração gradual do conceito operacional de

modo de apropriação de recursos comuns, tem tido o mérito de reforçar a percepção dos limites constitutivos da adoção de enfoques “analítico-reducionistas” (BERTALANFFY, 1968; BUNGE, 1980; MORIN, 2005) nos campos da socioeconomia do meio ambiente, e das políticas ambientais para o entendimento da dinâmica de *sistemas complexos*. Este conceito alimenta a justificativa de uma representação essencialmente diferente daquelas expressas através dos enfoques dominantes de gestão dos recursos naturais (neoclássico, ecologia profunda, biologia da conservação). Estimula, portanto, uma focalização integrativa das interdependências envolvendo as seguintes dimensões: (1) as crenças e atitudes dos atores sociais implicados; (2) os usos efetivos dos recursos (pois sabemos atualmente a que ponto os usos acabam sendo determinados pelos sistemas de valores e pelos mapas cognitivos dos atores); (3) as modalidades de acesso e controle do acesso aos recursos, (4) as modalidades de transferência dos direitos de acesso (seja no contexto de uma mesma geração ou entre as gerações, segundo um amplo espectro de possibilidades, que se estende da doação à venda, passando pela circulação, através de redes de parentesco); e, finalmente, as modalidades de repartição dos recursos, ou dos frutos de sua exploração (VIEIRA, 2014; BERKES e FOLKE, 1998; McCAY e ACHESON, 1987; HANNA *et al.*, 1996).

Desta perspectiva, as diferentes expressões do *conhecimento ecológico tradicional* das populações são consideradas e respeitadas como fonte suplementar de conhecimentos, sistemas de valores e tecnologias passíveis de serem utilizados neste esforço de pesquisa científica inter e transdisciplinar (BERKES e FOLKE, 1998; BERKES, 1999). Em outras palavras, a *conservação dos ecossistemas* é identificada a um processo de formulações de *opções patrimoniais* de longo prazo, que exprimem aquilo que uma dada comunidade pretende transmitir à geração seguinte. Isso equivale a uma nova visão dos processos de criação, valorização e retenção de riquezas em *espaços de eco desenvolvimento local*, dispondo de uma certa autonomia, mas organicamente articulados aos níveis territoriais que os englobam.

Essa noção de *espaço de desenvolvimento autônomo* sugere a necessidade de pesquisas comparativas voltadas à especificação das condições sob as quais, os níveis local e regional podem se tornar, mesmo no contexto atual de globalização “selvagem”, *regiões-laboratório* de teste da viabilidade de novas estratégias de dinamização

socioeconômica.

1.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A TEMÁTICA DA AVALIAÇÃO DE IMPACTOS SOCIOECOLÓGICOS

A noção de *impacto socioecológico* está relacionada, sobretudo, à busca de entendimento de uma cadeia complexa de relações e efeitos que incidem, retroativamente, sobre a dinâmica dos sistemas socioecológicos em diferentes escalas espaciais e temporais, gerando *efeitos contra intuitivos* (MORIN, 2005) a serem minimizados, como parte de um processo contínuo de *aprendizagem social adaptativa* (CUNDILL, 2010). Mas o termo tem sido utilizado de várias formas na literatura disponível acentuando, seja a ideia de perdas e danos sociais e econômicos, seja o conjunto de ameaças à subsistência dos seres humanos ou, simplesmente, as margens de incerteza em tomadas de decisão no campo da gestão de sistemas integrados e compartilhados de recursos comuns – ou do patrimônio natural e cultural (CASTRO; PEIXOTO e PIRES DO RIO, 2005).

Por sua vez, a noção de *risco* tem sido mobilizada para configurar uma abordagem complementar da problemática da avaliação de impactos socioecológicos. Na contribuição de Sánches (2006), o conceito de risco designa, em linhas gerais, a possibilidade de uma situação de perigo ocorrer. O perigo, por sua vez, é caracterizado pelo potencial de realização de uma situação, que resulta em consequências indesejáveis, onde os *riscos* (R) são calculados matematicamente, através do produto da *probabilidade de ocorrência* (P) de uma situação e a *magnitude das consequências* (M) desta situação.

$$R = P \times M$$

Nesse contexto, o mesmo autor identifica dois grupos básicos de riscos ambientais. Por um lado, os riscos ambientais naturais, a exemplo dos riscos atmosféricos, hidrológicos, geológicos, biológicos e siderais. Por outro lado, os riscos ambientais tecnológicos, condicionados diretamente pela ação antrópica, e que podem impactar destrutivamente os ecossistemas e, por implicação, a saúde e a qualidade de vida dos seres humanos (SÁNCHEZ, 2006).

Apesar da polissemia envolvida na utilização do conceito de

“risco”, consideramos neste trabalho que duas características aparecem na maior parte da literatura consultada: *a incerteza* e *a distinção entre probabilidade e realidade* (RENN, 1992). *A incerteza* tem sido caracterizada como uma dimensão constitutiva da assim chamada *sociedade de risco*² (BECK, 1999). Mesmo se considerarmos que os riscos envolvidos nas estratégias adaptativas dos seres humanos sempre existiram, a validade dessa linha de reflexão repousa no pressuposto, segundo o qual, a dinâmica de sistemas complexos é inerentemente imprevisível. Edgar Morin fala neste sentido de uma *ecologia da ação* (MORIN, 2000). Os efeitos, gerados pela sociedade de risco, são irreversíveis e, dessa forma, habitamos um mundo onde prevalece o *‘fim das certezas’* (PRIGOGINE, 1996; BERKES; FOLKE, 1998; BECK, 1992). Quanto à distinção entre probabilidade e realidade, o que está em jogo é a pertinência de uma linha de pesquisa centrada na noção de *prospectiva* (JOUVENEL, 2004): extrapolação de cenários baseados na incerteza, mas que exploram os espaços de manobra para a introdução de inovações pela via do método experimental.

As decisões a serem tomadas, com base na percepção de riscos são, geralmente, permeadas por processos cognitivos, mediante os quais os indivíduos se posicionam diante das incertezas constitutivas de um cenário de alta complexidade (KUHNNEN, 2013). Estão em jogo componentes objetivos e subjetivos. Quando os efeitos adversos de um risco não são conhecidos, existe uma maior tolerância aos mesmos. Isto se configura da mesma forma em se tratando de riscos voluntários e impostos, sendo mais rejeitados os riscos impostos (DOUGLAS, 1985). Seja como for, o maior ou menor grau de aceitabilidade das possíveis consequências negativas de um dado empreendimento, depende da forma pela qual elas são socialmente representadas pela população (BECK, 1992).

Vale a pena salientar que, no Brasil, os esforços de mobilização de procedimentos de avaliação de impactos socioecológicos está vinculada, sobretudo, a processos de licenciamento ambiental

² Sociedade de Risco é um termo cunhado por Ulrich Beck. O autor identifica a crise ambiental e as transformações na sociedade, oriundas dos processos de industrialização e modernização. Beck assinala que os riscos têm papel central na compreensão da modernidade, e se baseiam em interpretações. Dessa forma, possuem um componente subjetivo. Eles apresentam também um componente de consciência futura. Ver mais em BECK (1999).

(SÁNCHEZ, 2006). Mesmo que as avaliações estejam previstas em lei, (mediante instrumentos como o Estudo de Impacto Ambiental / EIA e o Relatório de Impacto Ambiental / RIMA), elas acabam enfrentando sérios obstáculos para a sua efetivação – seja em termos corretivos ou prospectivos. Esse procedimento tem sido usado principalmente para suprir as demandas de licenciamento para a implantação dos mais diversos tipos de empreendimento, sendo raramente assumido como instrumento indispensável para o desenho de cenários prospectivos a médio e longo prazo. Por outro lado, ele vem sendo mobilizado no âmbito de empresas privadas, que nem sempre atendem aos critérios básicos de competência e imparcialidade exigidos pelos arranjos institucionais em vigor.

A resolução do CONAMA nº 001/86 prevê o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que se caracteriza por um conjunto de estudos realizados por especialistas de diversas áreas com o objetivo de fornecer dados técnicos detalhados para que o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) seja efetuado. O RIMA refletirá as conclusões provenientes do EIA. Todas as consequências, vantagens e desvantagens da implementação do projeto devem ser fornecidas.

Nesse contexto, vale a pena mencionar ainda a existência do chamado *Princípio da Precaução*, que adquiriu visibilidade social após a Cúpula da Terra, em 1992. Sua introdução no Brasil foi efetivada mediante a aprovação da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) com o objetivo de promover a:

(...) compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente (art. 4º, I e II).

Isto significa que não é preciso identificar as consequências negativas de uma atividade para impugná-la. Ou seja, o fato de não se conhecer precisamente os efeitos de uma dada ação já seria suficiente para desautorizá-la. Porém, trata-se ainda de um dispositivo opcional dos legisladores voltado à formação de consensos em situações de conflito (ALBUQUERQUE, 2009).

Essas digressões cursivas relacionadas ao procedimento de

avaliação de impactos socioecológicos de projetos, programas e políticas de desenvolvimento (incluindo a noção complementar de risco tecnológico) visam tão somente embasar e justificar o enfoque analítico assumido na pesquisa de campo sobre o processo de construção e implementação do Plano Diretor do município de Paulo Lopes. Como foi mencionado no capítulo de introdução, a ênfase recai no tratamento da maneira pela qual os possíveis impactos desse processo de reordenamento territorial urbano têm sido *representados* pelos atores sociais envolvidos, gerando a formação de atitudes favoráveis ou contrárias à sua implementação.

1.4 ACERCA DO CONCEITO DE REPRESENTAÇÃO SOCIAL

O que torna relevante este esquema de análise de representações e atitudes para os objetivos desta dissertação é a sua capacidade de integrar a dimensão pluralista da construção da *eco cidadania* (ou do *controle social*) no debate que conduz a tomadas de decisão sobre estratégias alternativas de desenvolvimento urbano e regional. Isto tem a ver com a instituição de espaços de aprendizagem colaborativa, integrando a voz de atores tradicionalmente excluídos dos processos de tomada de decisão no campo do planejamento e da gestão (SILVA, 2001). Neste sentido, o esquema utilizado ajusta-se à intenção de promover o “diálogo de saberes” em sistemas de gestão integrada e participativa do patrimônio natural e cultural existente na zona costeira (ALMEIDA, 2001).

Por outro lado, não seria pertinente associar este esquema a uma tentativa de aplicação rigorosa da teoria das representações sociais que vem sendo elaborada no campo da psicologia social contemporânea (JODELET, 1989, MOSCOVICI, 2003). Como se sabe, desta perspectiva as representações sociais devem ser analisadas como conhecimentos empíricos, elaborados e compartilhados socialmente. Segundo Moscovici (2003), os indivíduos compreendem os objetos constitutivos do mundo fazendo com que se identifiquem com o grupo ao qual pertencem. A representação social liga o indivíduo a um objeto, ou seja, é a representação de alguma coisa para alguém. Dessa forma, possui atributos tanto subjetivos quanto objetivos. Dito de outra forma, a representação social atribui significação ao objeto, tornando-a uma criação e expressão do indivíduo. Em decorrência disto, a representação

que um grupo social tem de um objeto é o resultado das diversas expressões individuais; porém, estas são organizadas através de princípios comuns aos que pertencem ao grupo (SÁ, 1996).

Os indivíduos desenvolvem conhecimentos e mecanismos cognitivos e emocionais próprios da sociedade em que estão inseridos, por meio de influências recíprocas vivenciadas nos grupos (MOSCOVICI, 2003). Consequentemente, cada grupo tenta impor suas representações do mundo social, criando assim relações de antagonismo entre os atores envolvidos. A representação articula a imagem ideal e a real e, ao mesmo tempo, ajusta a relação entre o indivíduo e o coletivo, possibilitando a apropriação das experiências sociais. É a forma de reconhecer, comunicar e incorporar objetos e comportamentos socializáveis. Como salienta Perrussi (1995, p. 61), “a representação pode ser considerada como um sistema de interpretação da realidade, organizando as relações do indivíduo com o mundo e orientando as suas condutas e comportamentos no meio social (...)”.

No nosso esquema, os aportes dessa teoria restringem-se basicamente a esta concepção de representação entendida como um sistema de interpretação de inovações sociotécnicas que pressupõe a internalização de lógicas grupais em contextos socioecológicos específicos e a formação de atitudes e comportamentos nos espaços de construção da cidadania.

1.5 ACERCA DA NOÇÃO DE DINÂMICAS TERRITORIAIS DE ECODESENVOLVIMENTO

Outro elemento incorporado ao arcabouço teórico desta pesquisa diz respeito à emergência do enfoque de *desenvolvimento territorial sustentável* no campo do planejamento e da gestão. Como já mencionamos acima, o enfoque de ecodesenvolvimento emergiu no início dos anos 1970 na linha de uma modalidade de política ambiental de escopo sistêmico, exigindo a integração setorial, a orientação *bottom up* e, por implicação, a descentralização dos espaços de planejamento e gestão.

Mais recentemente, esta versão originária do enfoque de ecodesenvolvimento vem sendo hibridizada mediante a incorporação do debate acadêmico sobre sistemas de gestão de recursos de uso comum

(ou *commons*) e de territorialidade. Neste caso, o conceito de territorialidade que vem sendo utilizado pode ser correlacionado aos trabalhos pioneiros de Alfred Marshall acerca dos chamados *distritos industriais*. Este autor descreveu que a consolidação de distritos industriais depende do que ele chama de *economias externas de aglomeração*, que são mecanismos capazes de beneficiar empresas que funcionam em regime de cooperação nesses aglomerados. Uma das vantagens apontadas por Marshall é o fato da existência de muitas empresas resguardarem nesse caso uma relação de *proximidade* (MARSHALL, 1982; COURLET, 2006). Com base nas pesquisas pioneiras sobre os condicionantes da formação de aglomerados industriais, a perspectiva da territorialidade das iniciativas de dinamização socioeconômica passou a ser integrada a outras dimensões dos processos de desenvolvimento. Neste sentido, coube a Pecqueur (2006) caracterizar melhor não só as noções de *recursos e ativos territoriais*, além da noção correlata de *cesta de bens e serviços territoriais* para acentuar as vantagens da incorporação de diversos produtos e serviços complementares num mesmo território, entendendo-os como molas propulsoras da diversificação e do ganho de efetividade de sistemas produtivos integrados existentes numa dada região:

“A hipótese da cesta de bens pode ser verificada quando, num momento de aquisição de um produto de qualidade territorial, o consumidor descobre a especificidade de outros produtos, procedentes da produção local, e determina sua utilidade a partir do conjunto de produtos oferecidos (a cesta). Isso significa que essa oferta de produtos interligados, gera um excedente para o consumidor que pode ser considerado mais elevado do que a soma dos excedentes de cada produto.” (PECQUEUR, 2006, p.143)

Dessa forma, o território passa a ser um conceito que coloca, em primeiro plano, iniciativas endógenas voltadas à construção de uma dinâmica de inovação que contrasta com os modelos usuais de cunho “Fordista”, ou seja, baseados nos efeitos de homogeneização e reprodutibilidade.

1.6 SÍNTESE

A crise socioecológica motivada pela busca de um crescimento material ilimitado e a qualquer custo já se tornou amplamente reconhecida na atualidade (MORIN e KERN, 1995; SACHS, 2007). Essa tomada de consciência emergiu no início da década de 1970 e desde então inúmeras reflexões buscando alternativas de ação foram propostas. Os conceitos de ecologia e desenvolvimento vêm sendo construídos numa relação de codependência, no bojo do debate sobre estratégias alternativas comensuradas ao agravamento da crise socioecológica global.

Para tentar responder à questão de partida e alcançar os objetivos propostos neste trabalho, optamos por considerar a *incerteza* e a *ecologia da ação* enquanto dimensões essenciais da análise de sistemas socioecológicos, e dos processos correlatos de avaliação integrada e participativa de impactos (atuais e previstos) de projetos, programas e políticas de desenvolvimento socioeconômico. Inserimos a problemática dos riscos tecnológicos como uma dimensão complementar desse procedimento de planejamento e gestão (SÁNCHEZ, 2006; RENN, 2004; BECK, 1999). Além disso, mobilizamos uma noção de representação que evidencia a importância do componente subjetivo das avaliações de impacto. Todavia, insistimos que esta conceituação recupera apenas algumas das hipóteses que configuram o modelo atual de análise de representações sociais (de corte quantitativo) na pesquisa psicossociológica contemporânea. Nossa intenção ao abordarmos os processos de elaboração e a implantação do Plano Diretor de Paulo Lopes mediante a categoria de representação de impactos baseou-se, sobretudo, na expectativa de que esta categoria poderia nos ajudar a desvelar melhor as *lógicas diferenciadas de intervenção* dos grupos atores sociais envolvidos nesses processos.

CAPÍTULO 2: DINÂMICAS DE DESENVOLVIMENTO NO MUNICÍPIO DE PAULO LOPES – SC

Este capítulo trata da singularidade da trajetória de desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, principalmente no que diz respeito à região litorânea. Nele foram incluídas também considerações sobre os processos de urbanização desordenada, vivenciados no município de Paulo Lopes, bem como sobre o perfil de ruralidade que vem se mantendo ainda hoje, não obstante as pressões exercidas pela implantação do modelo dominante de desenvolvimento regional e urbano. Por fim, o capítulo oferece uma síntese do processo de ordenamento territorial do município e uma perspectiva de crescimento socioeconômico para os próximos anos, apontando, de forma cursiva, os condicionantes e as implicações da estratégia em curso de desenvolvimento, adotada pelas elites governamentais.

2.1 BREVE HISTÓRICO DO PROCESSO DE OCUPAÇÃO DE SANTA CATARINA

O litoral de Santa Catarina é banhado pelo Oceano Atlântico e os seus 500 quilômetros são um paraíso de biodiversidade. Conta com mais de 500 praias e com um relevo variado e recortado, formando baías, enseadas e lagunas. Essa região foi prioritariamente colonizada por açorianos a partir do século XVIII. Todavia, o seu relevo acidentado, recortado por cadeias montanhosas, propiciou a colonização de regiões muito diversificadas, implementada por descendentes oriundos de diversos países europeus.

A colonização europeia do litoral catarinense foi marcada pela imigração açoriana, acentuada a partir da metade do século XVIII. Diante das ofertas de terras férteis, apoio financeiro, gado e ferramentas agrícolas, os imigrantes enfrentaram 8.000 km de navegação até alcançarem o litoral brasileiro. O reforço populacional dado nesta ocasião à Capitania de Santa Catarina estendeu-se da ilha de Santa Catarina até Laguna. Na formação destes núcleos primários, foi dada a preferência aos casais que estivessem em idade de gerar filhos, ou com filhos jovens. Isto representou um fator deter-

minante para o sucesso desse processo de colonização (FARIAS, 1998 apud JACOMEL, 2012, p.67).

Além disso, o Estado caracteriza-se pela peculiaridade de sua trajetória de desenvolvimento. Do ponto de vista de Vieira, Cerdan e Policarpo (2002, 2013),

(i) Há singularidade no processo de colonização e na formação de um tecido social coesivo. A ocupação do território catarinense iniciou-se com a instalação de imigrantes dos Açores (Portugal), entre os séculos XVII e XVIII, impondo suas características culturais à população indígena ali sediada. A partir da segunda metade do século XIX, ocorreu uma expressiva corrente imigratória europeia em Santa Catarina, composta de agricultores e artesãos, principalmente italianos e alemães. O espaço rural foi organizado com base em práticas agrícolas trazidas por estes imigrantes, caracterizadas pela predominância de pequenas explorações familiares (em lotes de até 30 hectares) de policultura-criação e artesanato-domiciliar (...); (ii) O desenvolvimento precoce de pequenas e médias manufaturas. As primeiras manufaturas emergiram no final do século XIX, usufruindo da disponibilidade de mão-de-obra qualificada, da capacidade técnica e gerencial de pequenos empresários, da apropriação de capitais oriundos da comercialização de excedentes agrícolas, e da existência de mercados locais. (...) e, finalmente, (iii) as inovações institucionais e sociais compatíveis com os pressupostos de um novo conceito de competitividade regional. A partir da década de 1990, face à abertura dos mercados, a criação de cadeias produtivas industriais locais foi estimulada por instituições públicas e privadas. Essas inovações apontam no sentido da diversificação setorial e do fomento de aglomerados geograficamente concentrados de empresas interrelacionadas e instituições correlatas (clusters)... (CERDAN; POLICARPO,

2013, p. 146)³

Durante o século XVIII e XIX, as armações baleeiras foram fortalecidas, com base no fomento à produção de óleo de baleia oferecido pelo Governo Português. Este produto era utilizado para vários fins, e para a sua extração era utilizado trabalho escravo (PEREIRA, 2003). Além da extração do óleo de baleia, destacava-se a comercialização dos excedentes, gerados pela agricultura familiar (PEREIRA, 2003).

Ao analisarmos o processo de desenvolvimento da zona costeira, um dos mais preocupantes dilemas enfrentados foi o crescimento acelerado do turismo de massa (VIVACQUA, 2009). Na primeira metade do século XX, o litoral catarinense passou por um processo de estagnação econômica. A dinâmica de urbanização intensificou-se somente a partir da década de 1950. Num primeiro momento, as casas de veraneio pertenciam, em sua maioria, à burguesia industrial. Atualmente, essas moradias vêm se proliferando, no bojo da ampliação do setor de serviços. Hoje, os locais mais procurados do litoral catarinense apresentam um intenso processo de urbanização e de degradação socioecológica (PEREIRA, 2003).

No período de apenas cinco anos, de 1965 a 1970, a rede de estradas federais e estaduais praticamente triplicou (PEREIRA, 2003). Porém, as praias do litoral centro-sul permaneceram, até a década de 1970, pouco habitadas e pouco visitadas. Com a implantação da BR-101, teve início um processo de urbanização desordenada, que se intensificou no decorrer das décadas seguintes (NMD, 2007).

Finalmente, as zonas costeiras continuam cada vez mais expostas aos efeitos deletérios da especulação imobiliária, e um perfil de ocupação dos espaços, e de promoção do turismo de verão e de lazer, gerador de um volume crescente de impactos destrutivos sobre o meio ambiente biofísico, e sobre a qualidade vida da população (...) (CERDAN e POLICARPO, 2013, p.147).

³ Sobre clusters, de modo simplificado, “uma concentração setorial e espacial de firmas” (SCHMITZ; NADVI, 1999, p. 1.503). Os autores consultados acreditam que os *clusters* industriais, ou seja, a aglomeração cooperativa de pequenas empresas pode fomentar o seu poder de competição numa economia de mercado (SCHMITZ; NADVI, 1999).

Dessa forma, o território anteriormente rural passou a ter características urbanas, mas sem se tornar propriamente urbano. Cerdan e Policarpo (2013) o classificam como *espaço periurbano*, pelo fato de estar submetido às pressões advindas de atividades industriais e urbanas.

Na trajetória de desenvolvimento da zona costeira, destacam-se a endogeneidade dos processos produtivos, a geração de sistemas flexíveis e a aptidão das comunidades rurais para a criação de soluções inovadoras para a sustentação das atividades de criação de riqueza. Isso tem possibilitado a transformação das várias dinâmicas territoriais, mas sem extingui-las (CERDAN; POLICARPO, 2013). Todas essas características exclusivas da região reforçam a necessidade de utilização de um modelo de desenvolvimento que leve em conta a especificidade desse contexto socioecológico. Nesse aspecto, daqui em diante importa compreender, cada vez melhor, a complexidade dos “processos de diversificação produtiva, com ênfase na industrialização, e também de urbanização, bem como que a coexistência de várias dinâmicas e suas relações de sinergia/dependência/concorrência (...)” (CERDAN; POLICARPO, 2013, p.174).

2.2 TRANSFORMAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS RECENTES NO LITORAL CENTRO-SUL CATARINENSE

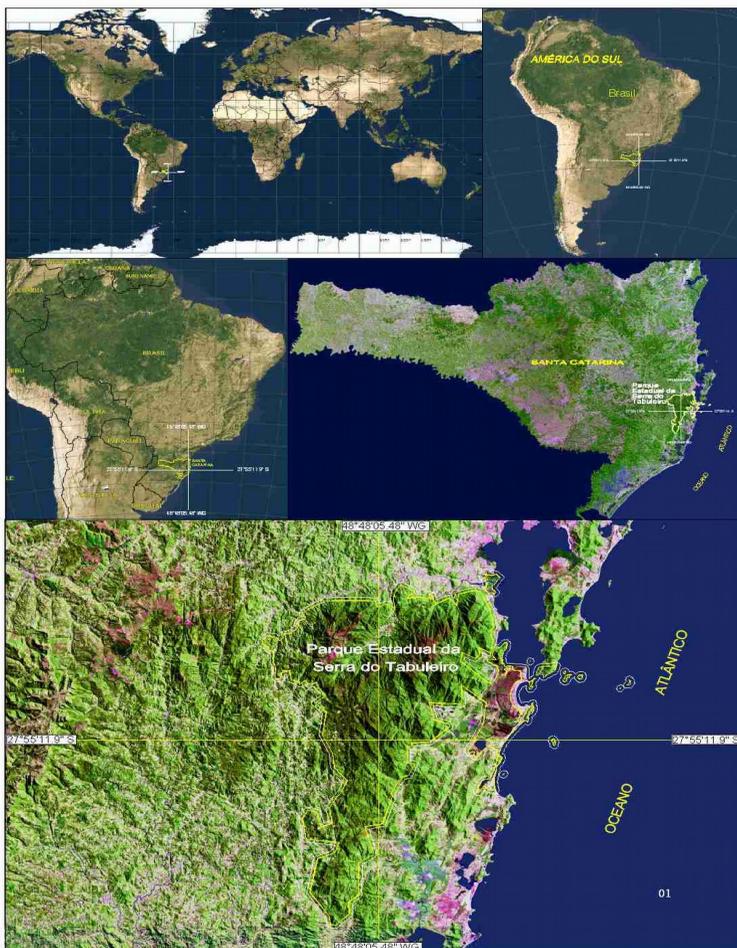
O PEST se estende pelos municípios de Florianópolis, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, Águas Mornas, São Bonifácio, São Martinho e Imaruí. Trata-se da maior Unidade de Conservação de proteção integral do estado de Santa Catarina, ocupando cerca de 1% do seu território. Sua relevância decorre da constatação de que nele estão as últimas espécies, remanescentes da Mata Atlântica primária na região, além de possuir exemplares de fauna e flora ameaçados de extinção, e abrigar o aquífero que abastece a região.

Apesar de ter sido homologado há mais de 35 anos, o Decreto nº1.260/75, que instituiu o PEST, continua causando uma série de conflitos, relacionados a impasses na busca de regularização fundiária/indenizações, às desapropriações, à delimitação da área de abrangência e à ausência do Plano de Manejo.

Vale a pena destacar ainda que o PEST está inserido no domínio da Reserva de Biosfera da Mata Atlântica. Essa rede global, promovida pela UNESCO, procura assegurar a conservação dos

ecossistemas e biomas, além de auxiliar na descoberta de soluções para os problemas e conflitos particulares de cada uma destas regiões envolvidas (SANTA CATARINA, 2002).

Figura 1 Localiza o Parque Estadual do Tabuleiro em perspectiva mundial, nacional e estadual



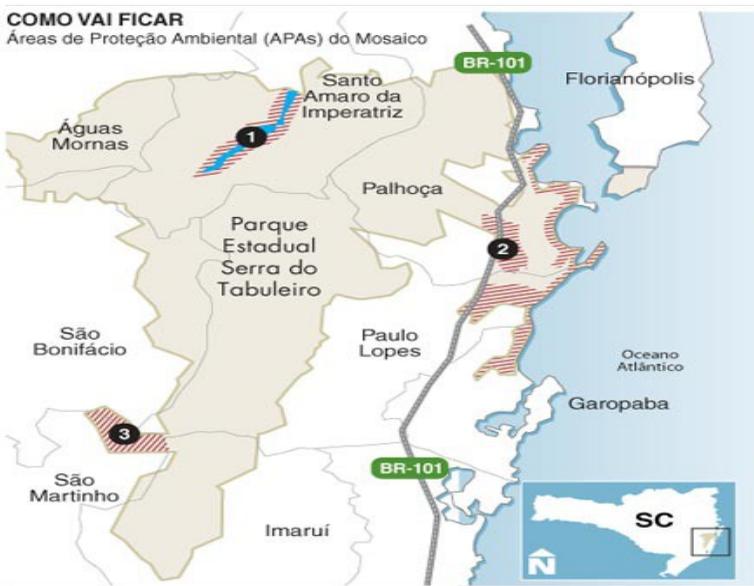
Fonte: Fatma.

Em 2005, uma ação empreendida por um grupo que se caracterizava, em sua maioria, por proprietários de glebas, especuladores imobiliários e empresários do turismo de massa, criou o “Movimento pela Recategorização do PEST”. Eles propunham a “*transformação de áreas da planície costeira do PEST em uma Unidade de Conservação de uso sustentável, para flexibilizar a sua ocupação, uso e privatização*” (PRUDENCIO, 2012, p.182).

Na sequência, visando auxiliar no enfrentamento dos conflitos assim gerados foi instituído o

“(...) Fórum Parlamentar do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro” que, por sua vez, formou um Grupo de Trabalho (GT) com representantes da FATMA, Procuradoria Geral do Estado (PGE), ALESC, entidades ambientalistas, além do “Movimento pela Recategorização”.
(PRUDENCIO, 2012, 182).

Figura 2 - Demonstra a nova delimitação do zoneamento



1	<p>APA da Vargem do Braço Tamanho: área aproximada e 935 hectares. Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Proteção dos mananciais hídricos da Bacia da Vargem do Braço; ● Ordenamento da ocupação, uso e utilização do solo e das águas; ● Desenvolvimento de um modelo agrário e ecológico da região com o pagamento de serviços ambientais.
2	<p>APA do Entorno Costeiro Tamanho: área aproximada de 5.260 hectares. Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Proteção ambiental das áreas de Mata Atlântica e litorâneas; ● Ordenamento do turismo; ● Proteção e recuperação ambiental de áreas ocupadas por propriedades rurais e não rurais para preservar os valores ambientais e econômicos; ● Organização dos loteamentos turísticos e residenciais, garantindo obras de saneamento e recuperação ambiental.
3	<p>APA da Vargem do Cedro Tamanho: área aproximada de 1.420 hectares. Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Proteção e exploração florestal e agrícola sustentáveis; ● Desenvolvimento do modelo agrário e ecológico de produção rural com o pagamento de serviços ambientais.

Editoria de Arte

Fonte: Adaptado de Azevedo (2008).

Em 2008, apesar dos esforços empreendidos pelo GT, a ALESC, recebeu do Poder executivo o Projeto de Lei Estadual 0347.3/2008, interrompendo os trabalhos realizados até aquele momento. A principal alteração do PL 0347.3/2008 foi a instituição do *Mosaico de Unidades de Conservação da Serra do Tabuleiro e Terras de Maciambú*, contemplando a formação de três novas APAs: (i) a APA da Vargem do Braço; (ii) a APA Da Vargem do Cedro e; (iii) a APA do Entorno Costeiro. Este PL transformou parte da área da planície costeira do PEST em APA, o que significa que a área possibilita iniciativas voltadas ao planejamento de diversas modalidades de ocupação, e de utilização da base de recursos naturais (renováveis e não renováveis).

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), que se manifestou no documento intitulado *Parecer Técnico do MMA* (anexo I), o PL 0347/2008 contraria a legislação ambiental vigente. O quadro abaixo oferece uma síntese dos principais argumentos questionados pelo MMA.

Quadro 2 - Questionamento do Parecer Técnico MMA

Situação	Irregularidade	Lei
Ocupação da Ilha do Papagaio e da ponta sul da ilha de Santa Catarina	As ilhas oceânicas e costeiras destinam-se prioritariamente à preservação da natureza	Art.51 da Lei Estadual nº11.986/01
O PL 0347.3/2008 estabelece a reavaliação dos limites do PEST, a criação de 3 APAs e instituindo o mosaico	Necessidade da existência prévia das diferentes unidades de conservação para reconhecer o mosaico	Decreto nº4.340/02 que regulamenta a Lei 9985/00 (SNUC) e o artigo 27 da Lei Estadual 11.986/01 (SEUC)
O órgão de administração do mosaico é o mesmo em todas as UCs	Unidades de conservação são estaduais administradas pelo mesmo órgão	A Lei 9985/00 e o Decreto 4340/02, implementam a gestão integrada de áreas sob administração diferente
Lei Estadual não regulamentada	Não estabelece procedimentos para a constituição do mosaico	Lei Estadual 11.986/01
Conceitua zona de transição de maneira diferenciada do previsto em Lei	A área em torno da zona de amortecimento, de domínio público ou privado, reservada ao desenvolvimento econômico, sustentável ou proteção ambiental, define o limite do mosaico e pode ser transformada em área rural ou urbana, desde que respeitando o Plano de Manejo das unidades de conservação	Art. 41 da Lei nº 9985/00 (SNUC)
Zona de amortecimento transformada em zona urbana	A zona de amortecimento das unidades de conservação, uma vez definida formalmente,	Art.49 Paragrafo Único da Lei nº 9985/00

	não pode ser transformada em zona urbana.	
O citado Fundo Nacional de Compensação Ambiental não existe – FNCA. A compensação ambiental na esfera federal tem sua aplicação definida pela Câmara Federal de Compensação Ambiental – CFCA	Prevê a criação de um Fundo Especial de Regularização, Implementação e Manutenção de Unidades de Conservação – FEUC com recursos oriundos da compensação ambiental pelo FNCA	Portaria conjunta nº 205, de 17 julho de 2008 (DOU nº161, de 21 de agosto de 2008)
Plano de Manejo das APAs de responsabilidade do Conselho Deliberativo da unidade de conservação	Ao Conselho Deliberativo, compete acompanhar a elaboração, implantação e revisão do Plano de Manejo, não realizar sua elaboração, que deve ser feita por profissionais capacitados e legalmente habilitados.	Art. 20 do Decreto nº 4.340/02
Chefes das Áreas de proteção ambiental	Dispõe que as entidades municipais, organizações da sociedade civil, e outras entidades da administração pública estadual, nomeiem os Chefes das Áreas de Proteção Ambiental. Segundo a Lei, essa competência é do órgão gestor.	Lei nº6.938/81, Lei 9985/00, Decreto 4340/02 e Lei Estadual 11.986/01
Reordenamento territorial, até a aprovação do plano de	Segundo a Lei, atividades e obras envolvidas nas	

manejo, fica a critério do Poder Executivo Estadual, e cada gestor pode adotar um plano de gestão especial, fixado pelo Poder Executivo.	unidades de conservação de proteção integral devem se limitar a garantir a integridade do recurso.	
--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora.

O Procurador de Justiça considerou também relevante o PL relativo à recategorização. Trata-se de um documento que foi elaborado a partir dos dados fornecidos pelos componentes do “Movimento pela Recategorização”, desconsiderando os resultados dos estudos técnicos efetivados mediante a alocação de verba pública, e ignorando as ações desenvolvidas pelo GT do Fórum Parlamentar do PEST.

Um levantamento da bibliografia disponível sobre o PEST revelou ainda que, no portal da UFSC, dos 11 títulos relacionados ao tema, todos se enquadram na área de conhecimento das ciências naturais. A mesma pesquisa foi efetuada no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (CAPES), e foram encontradas 88 menções ao tema, porém, apenas três podem ser caracterizadas como sendo relevantes para o tema em pauta. A bibliografia disponível contém evidências que, no processo de recategorização do PEST, uma série de ações, que deveriam ser cumpridas, foi simplesmente ignorada. O projeto aprovado pela ALESC não resultou de um esforço conjunto, transparente e participativo.

A maior parte das narrativas converge no reconhecimento de que os interesses de uma minoria foram priorizados e, diante disso, o Procurador-chefe do MPE distinguiu duas possibilidades de intervenção corretiva. A primeira delas seria uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) ⁴, suspendendo a legalidade do Plano Diretor. Por implicação, voltar-se-ia à situação anterior ao processo de recategorização do PEST, em 2008. A outra possibilidade seria uma

⁴ Segundo o Supremo Tribunal Federal uma ADIN é uma ação que tem por finalidade declarar que uma lei ou parte dela é inconstitucional, ou seja, contrária à Constituição Federal. A LEI n° 9.868, de 10 de novembro de 1999 dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. (Ver em: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=124>)

Ação Civil Pública ⁵, fruto de pressões das comunidades locais, da academia e de alguns órgãos públicos.

2.3 INDÍCIOS DE UMA CRISE ESTRUTURAL NO MODELO DE DESENVOLVIMENTO

O estado de Santa Catarina possui um significativo potencial para o desenvolvimento do setor turístico, em consequência dos seus múltiplos atrativos geográficos e culturais. No rol desses atrativos, podemos distinguir os cenários campestres do Planalto Serrano, as estâncias termais, a diversidade de expressões culturais decorrentes das imigrações oriundas principalmente da Europa, a gastronomia típica e o chamado turismo de compras - principalmente cristais, cerâmicas e confecções (LINS, 2002).

Apesar de representar apenas pouco mais de 1% do território litorâneo do país (IBGE, 2013), o estado é considerado atualmente como um dos principais destinos turísticos, em escala nacional (PEREIRA, 2003). Somam-se a isso, a riqueza paisagística e a expansão das instalações portuárias, que incrementam o comércio e as oportunidades de negócios, oriundos da demanda crescente de imigrantes em busca de novas oportunidades de emprego.

Os mais importantes *drivers* de degradação socioecológica nessa região, hoje em dia estão ligados ao agravamento das mudanças climáticas, às curvas de crescimento demográfico e aos impactos negativos do ideário de crescimento econômico ilimitado e atrelado à dinâmica de globalização neoliberal – como indica o quadro 2.

⁵ A LEI Nº 7.347, de 24 de Julho de 1985, dispõe sobre a disciplina da ação civil pública de responsabilidade, por danos causados ao meio ambiente entre outros. Uma ACP é um instrumento processual destinado à defesa de interesses difusos e coletivos. Este instrumento foi criado para efetivar a responsabilização por danos ao meio ambiente, ao consumidor, à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, ao patrimônio público e social, bem como a bens e direitos que possuam valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26413013/acao-civil-publica>)

Quadro 3 - Principais condicionantes da crise do litoral Centro-Sul Catarinense

	Condicionantes
Socioeconômico	<ul style="list-style-type: none"> - processos produtivos e de consumo (como a rizicultura, a silvicultura e a pecuária extensiva). - Utilização maciça de agrotóxicos na produção de alimentos (em detrimento de outras opções de controle biológico de pragas). - Mercantilização “selvagem” do patrimônio costeiro. - Vantagens financeiras, de curto prazo, oriundas do turismo sazonal (hotéis, bares, restaurantes, comércio em geral).
Sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> - Reprodução de uma cultura política que legitima a existência de relações “verticalizantes”. - Crescimento demográfico das áreas de zona costeira, motivado pelas facilidades e atrativos (a alta movimentação de turistas incrementa a demanda por serviços, para atender as necessidades dos visitantes).
Sociopolítico	<ul style="list-style-type: none"> - Relações clientelísticas típicas do sistema político brasileiro. - Entraves burocráticos na aplicação dos arranjos institucionais. - Fiscalização deficiente de casos mais ou menos ostensivos de violação da legislação ambiental em vigor. - Fragmentação das políticas públicas e limitações do controle social de políticas e projetos de desenvolvimento.

Fonte: Elaborado pela autora.

Em Gobin (2001), podemos encontrar uma avaliação criteriosa das consequências da poluição causada pelo uso de agrotóxicos na produção de alimentos, alterando de forma preocupante a composição e a abundância das espécies. Por sua vez, Vieira (2003) e Borelli (2007) argumentam que, em termos de replanejamento de estratégias de desenvolvimento local, os espaços litorâneos deveriam ser geridos como um patrimônio natural submetido a um regime especial de ocupação e utilização de recursos. Isso contrasta fortemente com a tendência dominante de mercantilização “selvagem” desse patrimônio.

Um indicador expressivo pode ser encontrado no avanço da urbanização intensiva em áreas protegidas: parques, mangues, margens de lagos, topos e encostas de morros. A sobrecarga da expansão urbana gera um padrão de uso ecologicamente destrutivo, dos recursos naturais

e das paisagens, acelerando o consumo de água e energia, intensificando a produção de esgoto e lixo, e aumentando os índices de violência – direta e estrutural (RIGOTTO, 2002). Essa situação chama atenção no Brasil, onde cerca de 70% da população do país localiza-se a uma distância não superior a 60 quilômetros do litoral (POLETTE; VIEIRA, 2005). Além disso, os dados disponíveis confirmam que a população residente cresceu em mais de 4% nos municípios localizados a até 100 quilômetros do litoral catarinense, de 1996 a 2007 (FONTE IBGE).

Do ponto de vista do ordenamento territorial, uma das consequências mais visíveis da crise estrutural do "modelo" catarinense diz respeito à urbanização intensiva e descontrolada - sobretudo na zona costeira –, o enfraquecimento da pequena produção agrícola de base familiar e a consequente intensificação do êxodo rural. Isto foi mostrado recentemente num relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que mobilizou dados censitários publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (CERDAN e POLICARPO, 2013, p.146)

2.4 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DO MUNICÍPIO DE PAULO LOPES

Paulo Lopes localiza-se a cerca de 50 quilômetros da capital do estado de Santa Catarina, e sua população foi estimada em aproximadamente 6.692 habitantes, com densidade demográfica de 14,86 hab/km², segundo dados do IBGE de 2006. A população variou pouco em relação à década de 1970. Atualmente ela apresenta uma configuração predominantemente urbana. Segundo o censo demográfico de 2010, 4.820 indivíduos residem em áreas urbanas.

O município dispõe de uma área de 450,4 km². Parte da sua porção leste é banhada pelo Oceano Atlântico, enquanto a oeste o território abriga cadeias montanhosas marcadas pela presença de importantes representantes da flora e fauna das florestas atlânticas.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) aumentou nas últimas décadas. Este índice considera dados relativos à educação (alfabetização e somatório das pessoas que frequentam a

escola), diferente do Índice de Desenvolvimento Humano (que considera a taxa de matrícula), a longevidade (expectativa de vida ao nascer) e à renda (média per capita), onde o índice varia de 0 a 1, sendo que números abaixo de 0,499 são considerados baixos. Em 1991, este índice era de 0,450, em 2000, de 0,598 e em 2010, atingiu 0,716, o que coloca o município na posição 1.427 do ranking nacional.

O município de Paulo Lopes é caracterizado pelo poder público como sendo “cidade dormitório”. Uma grande parte de seus moradores, principalmente jovens - incluindo alguns da área rural – se desloca para a capital do estado para trabalhar, regressando ao final do dia, ou nos fins de semana. Neste município, a maior parte das terras agrícolas é ocupada pela produção em grande escala de arroz irrigado (22 propriedades), e pecuária de corte. Os pequenos agricultores, de subsistência, a maioria maiores de 50 anos, produzem mandioca, milho, feijão e cana de açúcar para alimentação animal, ou para produção de garapa, comercializada em pequenos postos de venda na BR 101. Grande parte deste contingente de agricultores familiares sobrevive da aposentadoria rural. (SANTIN, 2005, p. 84)

Ao longo dos anos, a região permaneceu marcada pelo peso da pequena produção familiar. Segundo Santin (2005, p. 77),

as atividades econômicas de maior importância para o município, são a agricultura e a pesca, porém, a pequena arrecadação tributária obriga o município a depender dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios – (FPM). A agricultura predominante é de caráter familiar, concentrada nas comunidades da Penha, Sanga, Bom Retiro, Costa do Morro, Morro dos Freitas e Santa Cruz. As famílias produzem principalmente mandioca, arroz, feijão, milho e frutas, e praticam a pecuária de pequeno porte. Nos últimos anos, o município vem se destacando pela produção de cultivos agroecológicos, principalmente

hortaliças, frutas, mel e plantas medicinais, a partir de iniciativas endógenas de grupos de agricultores articulados a organizações cooperativas e associativas.

Entretanto, nas últimas décadas, a ocupação do território (incluindo áreas de preservação, como margens de rios e topos e encostas de morros) vem sendo condicionada pelo fomento da rizicultura e silvicultura, gerando graves impactos socioecológicos. No caso da rizicultura, os principais danos incluem a contaminação hídrica, a perda da diversidade biológica e o empobrecimento dos solos. Como se sabe, essa atividade pressupõe o cultivo irrigado extensivo. Além disso, existe a questão dos agrotóxicos utilizados nas lavouras, contaminando os cursos d'água e o lençol freático.

(...) Em Paulo Lopes o município também sofreu, e continua sofrendo, grandes transformações agropecuárias. O antigo extrativismo madeireiro, associado com agricultura familiar, entrou em decadência por ocasião da criação do PEST. Apenas um pequeno contingente de agricultores permaneceu na área, produzindo em regime de subsistência. A rizicultura irrigada, baseada no modelo produtivista, se impôs como atividade dominante do ponto de vista econômico, aproveitando os vales inundáveis da região. A utilização indiscriminada de insumos químicos tornou-se uma regra geral, comprometendo seriamente a qualidade dos recursos hídricos e a saúde da população. (SANTIN, 2005, p.88)

Quanto à silvicultura, a introdução deste tipo de plantio modifica o ecossistema, empobrecendo também o solo, principalmente em função da predominância das práticas de queimadas.

Figura 3 - Queimada em plantação de eucalipto -



Fonte: Fotografado pela autora em 28/02/2015.

A silvicultura, no ano de 2012, foi responsável por uma produção de 13.400 toneladas, gerando um valor total de produção de 322 mil reais.

Figura 4 - Plantação de eucalipto (silvicultura)



Foto: Fotografado pela autora em 06/07/2014.

Segundo o site do IBGE, as atividades agrícolas permanentes de maior destaque no município são o plantio da banana, laranja e tangerina. As lavouras temporárias de maior destaque produzem arroz, cana-de-açúcar e mandioca. Dos inúmeros engenhos tradicionais de farinha de mandioca existentes na região, apenas um continua hoje em operacionalização.

Tabela 1 - Dados Econômicos - Lavouras Permanentes - Quantidade Produzida em toneladas

	1991	2002	2006	2012
Banana	10	50	50	50
Laranja	1.500	240	240	120
Tangerina	--	--	-	120

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011).

Tabela 2 - Dados Econômicos - Lavouras Temporárias - Quantidade Produzida em toneladas

	1991	2002	2006	2012
Arroz	1.280	2.896	4.000	7.410
Cana-de-Açúcar	1.800	4.650	4.650	4.500
Mandioca	2.250	2.400	2.250	2.250

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011).

Figura 5 - Plantação de Mandioca



Fonte: Fotografado pela autora em 10/11/2014.

Figura 6 - Plantação de cana-de-açúcar

Fonte: Fotografado pela autora em 10/11/2014

Quanto à atividade agropecuária, o número de cabeças praticamente triplicou, no período de 2000 a 2012. Os maiores responsáveis por este incremento foram as atividades de criação de equinos e galos, registrando-se baixas significativas nos rebanhos de bubalinos, galinhas e suínos

Tabela 3 - Dados econômicos – Pecuária – Efetivo de rebanho (por cabeça)

	2000	2005	2012
Bovino	7.550	7.800	8.542
Bubalino	285	250	21
Caprino	120	130	151
Equino	150	150	425
Galinha	1.250	1.580	1.012
Galo	12.100	16.000	33.372
Suíno	550	465	150

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011).

Figura 7 - Criação de gado

Fonte: Fotografado pela autora em 10/11/2014.

Segundo dados do IBGE, o setor econômico de maior crescimento no período de 2000 a 2011 foi o de serviços, seguidos pela indústria e pela agricultura.

Tabela 4 - Dados Econômicos – Produto Interno Bruto

Variável	2000	2011
Agricultura	2.989 mil reais	9.473 mil reais
Indústria	4.132 mil reais	39.244 mil reais
Serviços	12.684 mil reais	81.150 mil reais

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011).

Como mencionado anteriormente, Paulo Lopes é um município majoritariamente rural. As principais atividades econômicas do município são a agropecuária e o arroz irrigado. As maiores empresas instaladas na cidade são a Cooperativa de Eletricidade de Paulo Lopes, e a fábrica de Arroz Ligeyrinho (PEREIRA, 2010), uma das principais indústrias de processamento de arroz da região. Dessa forma, a maior parte da renda dos moradores da região é oriunda ou do campo, ou do comércio local.

Segundo dados do IBGE (2011), mais da metade dos

residentes maiores de 10 anos não possuem instrução, ou possuem ensino fundamental incompleto, e menos de 5% possuem ensino superior completo.

Segundo os depoimentos de moradores da região, o transporte coletivo municipal é escasso e gerenciado pela empresa Paulotur de Transporte e Turismo LTDA, que faz a conexão do município com a capital do estado, Florianópolis. Ainda é possível encontrar frequentemente carroças e carros de boi em perímetro rural e urbano do município, e as canoas são usadas tanto para a pesca quanto para os deslocamentos. (PRUDENCIO, 2012).

Até o início da década de 1970, a maioria das famílias sobrevivia através da produção autônoma dos grupos familiares. O universo social era baseado em relações de parentesco e amizade, que aproximavam os moradores em um sistema produtivo comunitário - tanto agrícola, quanto pesqueiro (PRUDENCIO, 2012). Segundo depoimentos recolhidos entre os moradores da região, na atualidade a agricultura familiar se esgota à medida que a produção extensiva aumenta.

Sendo o município classificado como majoritariamente rural, boa parte de seus habitantes paga apenas o ITR (Imposto Territorial Rural), permanecendo isenta do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano). Isso minimiza os gastos do pequeno produtor, visto que os valores atribuídos aos terrenos urbanos são muito maiores que os rurais.

Por outro lado, os efeitos da urbanização desordenada e dos casos mais ou menos ostensivos, de violação da legislação ambiental em vigor, já podem ser constatados na região.

Paulo Lopes conjuntamente com outros municípios, compartilham UCs, a saber: Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (doravante, PEST) e a Área de Proteção Ambiental (doravante, APA) do Entorno Costeiro, o que acaba por estreitar as relações territoriais entre eles. Estes laços se tornam mais intensos em alguns casos como, por exemplo, na praia da Gamboa, inserida na APA do Entorno Costeiro, que se localiza entre os municípios de Paulo Lopes e Garopaba. Grande parte deste território é limite administrativo do município de Garopaba, porém, as atividades desenvolvidas ali se refletem no município de Paulo Lopes, tanto diretamente, através de ações administrativas (a exemplo das licenças e permissões de construção em áreas de mangue, uma vez que a extensão da praia abrange os dois municípios), quanto

nas atividades trazidas a reboque das potencialidades turísticas do município vizinho, (exemplo disso é a ampliação da demanda de serviços durante a temporada).

Figura 8- Ocupação territorial, Praia da Gamboa em Paulo Lopes



Fonte: Fotografado pela autora em 06/11/2013.

Figura 9 - Urbanização em áreas de mangue, Praia da Gamboa em Paulo Lopes



Fonte: Fotografado pela autora em 06/11/2013.

Vale a pena destacar, também, que mais de 50% deste município enquadra-se na categoria de área protegida. Como já foi mencionado acima, ele abriga parcialmente o PEST, inserido num mosaico de Unidades de Conservação formado pela APA do Entorno Costeiro e algumas Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPNs). Assim, o município assume uma configuração complexa, dispendo de variados dispositivos ambientais que devem se articular nas diversas instâncias do Poder Público.

2.5 RESGATE DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE PAULO LOPES

Em 2008, no mesmo ano que a recategorização do PEST foi firmada, abrindo precedentes para exploração do “desenvolvimento sustentável” na região, mesmo sem apresentar um modelo de uso sustentável do território, o município de Paulo Lopes começa a elaborar o Plano Diretor.

Para definir uma política de crescimento urbano, no Brasil, o governo federal criou o Instituto da Cidade. A Lei 10.254/01 regulamenta o Estatuto, que tem o objetivo de planejar o ordenamento urbano democrático, contemplando a participação popular em todas as etapas de construção do Plano Diretor, e atendendo ao interesse social, através da função social da propriedade (BRASIL, 2005). A função social se baseia na ideia de que o homem deve contribuir para resguardar os interesses da coletividade, em detrimento de motivações estritamente individuais: *“todo individuo tem o dever social de desempenhar determinada atividade, de desenvolver da melhor forma possível sua individualidade física, moral e intelectual, para com isso cumprir sua função social da melhor maneira”* (FIGUEIREDO, 2008, p. 83). Essa mesma Lei visa à cooperação das esferas federal, estadual e municipal. O Estatuto da Cidade prevê, ainda, que todas as cidades com mais de 20 mil habitantes precisam elaborar seus respectivos Planos Diretores.

Apesar de ter pouco menos de 7 mil habitantes, o município de Paulo Lopes precisou estabelecer seu Plano Diretor por se tratar de um dos municípios que abrigam a BR-101. Segundo o Estatuto da Cidade o Plano Diretor é exigido, mesmo para municípios com menos de 20 mil habitantes, quando a malha viária nacional está instalada

(através das rodovias) no município, com o objetivo de minimizar o impacto do tráfego que passa pelas rodovias (BRASIL, 2005).

O Plano Diretor é um instrumento básico para promover a política de desenvolvimento de um município. Sua finalidade é orientar todas as instâncias da comunidade, do poder público e privado, na construção do espaço urbano e rural, visando assegurar a melhoria nas condições de vida para a população. Neste sentido, ele pode ser entendido como *“um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano.”* (BRASIL, 2002, p. 40)

O Decreto 51/2008 de 18 de novembro de 2008, criou o Núcleo Gestor do Plano Diretor que, dentre suas funções, definidas no Art 1º, atribuiu o monitoramento e elaboração do Plano Diretor. Esse Núcleo foi caracterizado como órgão colegiado, contendo as seguintes representações: 43% Poder Público (executivo e legislativo); 27% Movimentos Sociais; 10% Entidades Sindicais; 10% empresários; 6% entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e 4% ONGs. A coordenação do Núcleo Gestor foi exercida pelo Sr. Florentino Manuel Pereira, representante de entidades sindicais.

Tabela 5 – Constituição do Núcleo Gestor

Poder Público	13
Movimentos Sociais	08
Entidades sindicais	03
Empresários	03
Entidades profissionais, pesquisa	02
ONGs	01
Total	30

Fonte: elaborado pela autora.

Segundo documentos recolhidos na Prefeitura Municipal de Paulo Lopes, no período de 28 de outubro de 2008 a 10 de dezembro de 2008, foram realizadas 5 oficinas e 01 reunião do núcleo gestor do Plano Diretor de Paulo Lopes, porém, a maioria dos documentos obtidos trata-se de listas de presença. As atas desses encontros não foram localizadas. No mesmo ano foram realizadas 3 Audiências Públicas, em 28 de

outubro e em 30 de outubro, na Câmara de Vereadores e, em 10 de dezembro, no Salão Paroquial da Igreja Sagrado Coração de Jesus. Foi encontrada a divulgação das Audiências, veiculada no jornal Diário Catarinense em 25 de novembro e 11 de outubro, na seção de publicações legais, porém, as atas dessas Audiências não foram localizadas.

Em 18 de fevereiro de 2009, por consequência das eleições municipais, um novo Núcleo Gestor foi formado. As atribuições e proporções continuaram as mesmas, porém, a composição dos representantes sofreu alteração de 40% e o Sr. Paulo César Schuller, representante dos empresários, assumiu a coordenação do Núcleo Gestor.

Foram identificadas 3 reuniões do Grupo Gestor em 2009. Na primeira delas, em 11 de novembro de 2009, 14 membros do Núcleo Gestor compareceram, como também 7 integrantes da equipe técnica. Não encontramos a lista de presença para identificar os demais participantes. A reunião aconteceu no salão paroquial e foi aberta ao público. Na ata da reunião consta a exposição do cronograma de atividades, e o início da revisão dos condicionantes, potencialidades e deficiências do município. Foi refletida a delimitação do perímetro urbano, o problema da drenagem de áreas de cultivo de arroz, da área central e do Rio da Madre, e discutiu-se o problema do movimento pendular⁶ do município, ficando acertado que deve-se buscar estabilizar a população rural e fortalecer o setor comercial.

Na segunda reunião do Núcleo Gestor, em 20 de novembro de 2009, apenas 4 representantes do Núcleo estavam presentes, os mesmos assinaram por alguns outros representantes e, dessa forma, atingiu-se o quórum possibilitando o andamento da reunião. Apenas 3 representantes da equipe técnica estavam presentes, a lista de presença do público incluiu 12 nomes. Na ata dessa reunião consta a análise dos fatores do crescimento populacional previsto para a região de Florianópolis e foi apresentada a proposta inicial de Macrozoneamento municipal. Neste momento, houve questionamentos a respeito da área industrial e da APA que se localiza na Lagoa do Ribeirão, da necessidade de preservação do entorno da Lagoa, e de seu uso para a prática da pesca.

Em 03 de dezembro de 2009, foi realizada a terceira reunião

⁶ Movimento pendular designa o movimento cotidiano entre o local de residência e o local de trabalho ou estudo.

do Núcleo Gestor na Câmara de Vereadores, 6 representantes do Núcleo assinaram a lista de presença e 6 integrantes da equipe técnica estavam presentes. A ata desse encontro não foi localizada.

Dentre os documentos resgatados na Prefeitura, localizamos a declaração de divulgação, através do serviço de som volante (carro de som), de 10 horas para o dia 26 de novembro, convidando a população da área urbana e rural para participar da 1º Audiência Pública do PD – PL. No mesmo documento consta a informação de que, nos dias 09, 10, 11 de dezembro de 2009, o serviço foi contratado por 15 horas, em virtude da 2º Audiência Pública. Além disso, foi publicado no Jornal Diário Catarinense, em 11 de outubro, e 13 de novembro, o edital para Audiência Pública nas páginas das Publicações Legais.

No dia 26 de novembro de 2009 aconteceu a primeira Audiência Pública, no Salão Paroquial da Igreja Sagrado Coração de Jesus. Segundo lista de presença, 12 representantes do Núcleo Gestor, e 4 representantes da equipe técnica estavam presentes. Na lista do público, 31 assinaturas foram recolhidas. Segundo a ata, foi citada a expectativa de crescimento do município frente à duplicação da BR-101, e o transbordo populacional de Palhoça e Florianópolis. A coordenação explanou sobre o macrozoneamento e o zoneamento urbano. Neste momento foram feitas perguntas sobre densidade populacional e sobre ocupação. Porém, a ata não está redigida de forma clara no que tange aos questionamentos levantados, e quanto às discussões que se seguiram. Após a menção sobre a pergunta a respeito do zoneamento, a ata descreve o convite para a próxima audiência.

No dia 11 de dezembro de 2009 aconteceu a segunda Audiência Pública, no mesmo local em que se realizou a primeira. Estavam presentes 10 representantes do Núcleo Gestor e 2 representantes da equipe técnica, porém, a lista de presença dos demais participantes, moradores da região, não foi encontrada, tal como a ata da reunião.

Os documentos conseguidos na Prefeitura Municipal de Paulo Lopes sugerem um processo brando de encaminhamento do processo de construção do PD - PL, porém, a falta de clareza de determinados documentos (atas e listas de presença), e a dificuldade de acesso a esses documentos oferecem um aspecto oposto. Quando essas informações se cruzam com os dados levantados no estudo exploratório do campo, e com o resultado coletado nas entrevistas realizadas, constata-se que as circunstâncias que condicionaram a elaboração e a implementação do

PD -PL acabaram produzindo muitas dúvidas e incertezas.

A Constituição brasileira é reconhecida pela pertinência do capítulo que trata da questão socioecológica. Todavia, o texto em vigor contém, ainda hoje, vários tópicos ambíguos, dando margem a diferentes interpretações e desvelando o papel crucial desempenhado pelos legisladores no julgamento destas questões. Neste sentido, um dos maiores avanços já obtidos diz respeito à incorporação – mesmo que de forma indireta - do *Princípio de Precaução*⁷. Ele foi mencionado explicitamente como um dos princípios norteadores do PD - PL, abrindo brechas para uma interpretação capaz de colocar a proteção da resiliência dos sistemas socioecológicos acima dos interesses velados, que estão comprometidos com o ideário do crescimento econômico a qualquer custo. Todavia, faz-se necessária a intenção do legislador de colocar em prática as opções prescritas na legislação em vigor.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) integra o conjunto de UCs federais, estaduais e municipais. Define a forma de proteção e os usos permitidos das UCs. Foi concebido para potencializar o papel das UCs, para que sejam planejadas e administradas de forma integrada (BRASIL, 2001).

A legitimidade do processo de implantação do Plano Diretor tem sido questionada, em função do reconhecimento da ausência – ainda hoje - dos *Planos de Manejo*, previsto no Capítulo I, Art. 2 XVII da Lei 9.985 de 2000 do SNUC para o PEST e para a APA do Entorno Costeiro. Como já salientado acima, as duas Unidades de Conservação estão localizadas parcialmente no município de Paulo Lopes e são anteriores ao Plano Diretor.

Contudo, hoje em dia o debate começou a ser polarizado pela difusão de um megaprojeto de urbanização na área de abrangência do município de Paulo Lopes: o assim chamado *Projeto Porto da Baleia*. Trata-se de uma iniciativa que atravessou

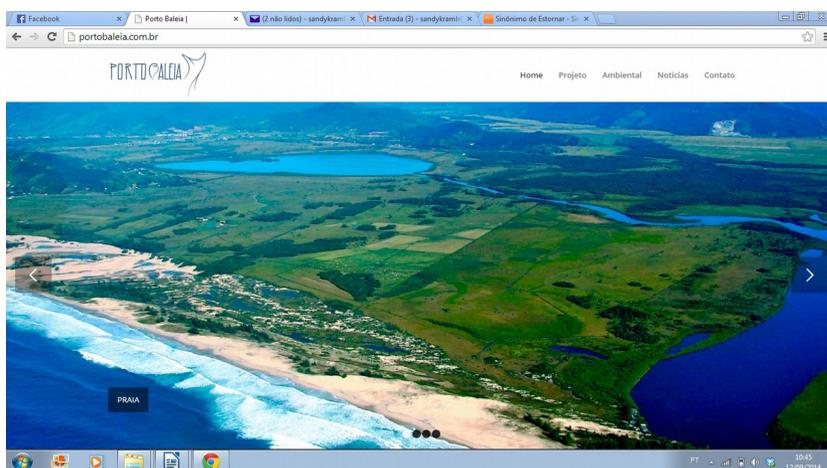
“as duas últimas gestões do governo local e

⁷ Este princípio adquire importância após a Rio 92 e está ligado à ideia de causa e efeito. Ele diferencia-se da prevenção por se basear na incerteza, ou seja, não precisar da certeza de uma atividade destrutiva para pará-la. O fato de não se conhecer os efeitos de uma ação são suficientes para deter esta ação. Porém, este é um documento de consenso, não havendo punição para quem não concorde com este princípio, trata-se de uma opção e não um dever, e aparece na constituição de forma indireta.

estadual, por meio da qual uma empresa de venda e aluguel de imóveis abriu as portas no centro da cidade, ao lado do Banco do Brasil. Desde 2010, as ações decorrentes permanecem invisíveis para a maioria das populações locais” (Entrevistado 2)

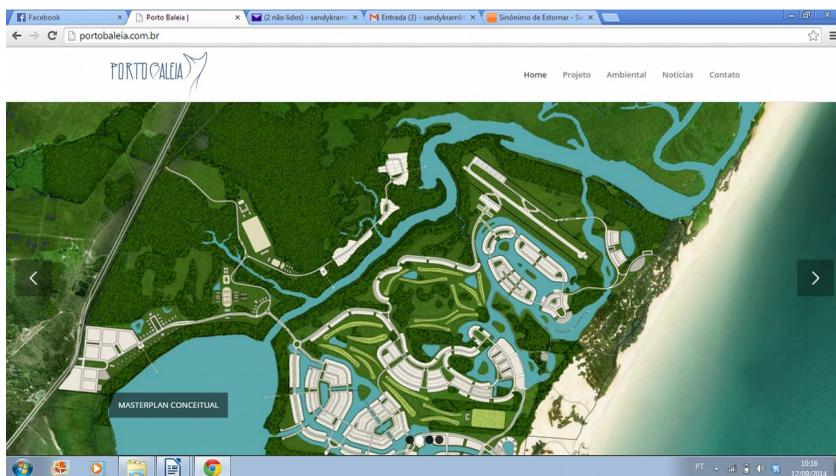
As imagens abaixo refletem os riscos envolvidos na conservação da resiliência da Lagoa do Ribeirão. A primeira foto caracteriza a vista aérea da região na atualidade. A segunda imagem, de natureza prospectiva, amplia a área de abrangência desses impactos. Ambas as imagens foram retiradas do *website* produzido pela própria empresa proponente do empreendimento (<http://portobaleia.com.br/projeto/>).

Figura 10 - Imagem da Lagoa do Ribeirão na atualidade



Fonte: Website Porto Baleia.

Figura 11- Prospeção da Lagoa do Ribeirão em Paulo Lopes



Fonte: Website Porto Baleia.

Segundo o mesmo *website*, o projeto pretende ser implantado, de forma gradual, no espaço de vinte anos.

“Quase que todo situado em uma Área de Proteção Ambiental Estadual, a APA do Entorno Costeiro, permite o uso sustentável e o desenvolvimento econômico em seus domínios privados. Foi concebido para agregar valor imobiliário e garantir uma ocupação mais ordenada e de melhor qualidade ambiental do que a presente atividade rural consolidada no local, a pecuária extensiva.”

(<http://portobaleia.com.br/projeto>).

A preocupação com a magnitude dos impactos previstos, mas ainda difusos no Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), que foi apresentado por ocasião da primeira Audiência Pública, promovida pela FATMA, vem mobilizando a atenção do Ministério Público.

Os empresários que propuseram o empreendimento

distribuíram cartilhas e folhetos para a população da região, contendo o RIMA realizado por uma empresa terceirizada. Os materiais distribuídos informam que o projeto será implantado gradualmente, no espaço de vinte anos. Hoje, no local em que se concentra a área verde, existem poucas moradias, mas estima-se que a área a ser ocupada deverá abrigar em 2035, ao final do projeto – e na alta temporada - cerca de 15 mil pessoas em média.

Durante o trabalho de campo, destacamos duas forças diferenciadas em seus objetivos, em Paulo Lopes e região, constituindo um complexo jogo de atores. Por um lado, as elites locais, produto de relações clientelísticas – entendidas como uma tendência marcante do sistema político brasileiro, como já foi mencionado. A maioria das cidades é governada por grupos ou famílias que, geração após geração, permanecem à frente da administração pública, e das atividades econômicas de maior destaque nos municípios. Em Paulo Lopes, esse grupo se caracteriza, principalmente pela presença de proprietários de terras, empresários e gestores municipais. A maior parte das atividades econômicas relacionadas a este grupo é da agroindústria e dos serviços relacionados ao turismo. Segundo dados do IBGE (2011), eles são responsáveis por cerca de 49% das atividades econômicas mais representativas do município. Porém, apenas aproximadamente 3% das 305 empresas instaladas são classificadas como de grande porte.

Esse grupo pressiona o andamento das decisões tomadas no município, no sentido da reprodução do atual modelo de desenvolvimento, muitas vezes escorados numa tendência de fazer regredir os avanços da legislação ambiental que vinham sendo conquistados nas últimas décadas.

“Torna o município turístico moderno, como Garopaba, veem isso com bons olhos, não entendem o acesso ao bem comum, loteamento em caráter fechado, onde não poderiam mais usar. Eles têm o senso do privado, não é um direito para angariar recursos com o turismo elitizado. Um município pequeno, mas o estuário⁸ está todo em Paulo Lopes. A cidade de Paulo Lopes, cidade pequena, onde no centro fica a elite. A elite

⁸ É um ambiente aquático de transição entre um rio e o mar, que sofre a influência das marés e é de extrema relevância ambiental.

projeta o município todo, mas pra quem pode, o senso do privado.” (Entrevistado 2)

Por outro lado, existem atores sociais vinculados à pesquisa, que buscam estratégias diferenciadas de desenvolvimento local, a exemplo daquelas que foram evidenciadas no decorrer das atividades do Fórum da Agenda 21 local, da Lagoa de Ibiraquera e também do grupo interdisciplinar franco-brasileiro, que coordenou um amplo diagnóstico participativo sobre estratégias alternativas de desenvolvimento territorial sustentável com identidade cultural (CERDAN; POLICARPO, 2013)

2.6 SÍNTESE

Em síntese, com a intensificação da acelerada urbanização no Brasil, processada no período do pós-guerra, passamos rapidamente de um país majoritariamente rural, para um contexto urbano despreparado para atender as demandas originárias das novas dinâmicas sociais, econômicas e ambientais. As regiões litorâneas vêm sofrendo os impactos de uma urbanização acelerada e desordenada, aumentando a vulnerabilidade ecossistêmica. Nesse sentido, o município de Paulo Lopes não foge à regra.

O resgate da trajetória de desenvolvimento local, no qual se insere atualmente o novo Plano Diretor, deverá permitir, no próximo capítulo, o tratamento das representações dos vários atores sociais envolvidos na construção do Plano Diretor no que diz respeito ao processo de elaboração, e às possíveis implicações do Plano ao meio ambiente e ao desenvolvimento. Nossa intenção é mostrar que o processo de construção e implantação desse novo arranjo institucional, além de irregular do ponto de vista processual, não pode ser visto como uma ação isolada. Ele está atrelado a outras iniciativas governamentais que estão gerando impactos socioecológicos importantes, na zona costeira catarinense, a exemplo, da recategorização do PEST, que objetiva a intensificação mercantil do patrimônio costeiro catarinense.

CAPÍTULO 3: ELUCIDANDO AS CONTROVÉRSIAS ENVOLVIDAS NA CRIAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE PAULO LOPES

Este capítulo contém uma leitura crítica do controvertido processo de elaboração e implantação do PD - PL, na linha de um estudo de representações de *stakeholders* envolvidos em processos de tomada de decisão, no campo do planejamento do desenvolvimento local. Com base numa caracterização sintética do processo de construção e de implantação do Plano Diretor, apoiada nos resultados obtidos pela pesquisa bibliográfica e documental, além dos depoimentos gerados por meio de entrevistas semiestruturadas, apresentamos uma análise exploratória, que leva em conta a diversidade de representações e as “lógicas” de intervenção correspondente.

O estudo de representações é considerado, aqui, como uma ferramenta essencial na busca de compreensão de processos de criação de novos arranjos institucionais, face ao agravamento da crise socioecológica. Mais precisamente no plano de coleta, incluímos dados relacionados (i) ao processo de construção e implementação do PD – PL e (ii) à percepção de impactos socioecológicos do desenvolvimento local - enfatizando a evolução do turismo de massa e os impactos da dinâmica em curso de urbanização intensiva e desordenada.

3.1 RESGATE DO PROCESSO DE RECATEGORIZAÇÃO DO PEST

Os Parques são extensas áreas de terra ou de água que preservam amostras do ecossistema. Difundiram-se pelo mundo após sua implantação nos Estados Unidos, e os países de Terceiro Mundo. A criação do primeiro parque nacional do mundo foi em meados do século XIX, nos Estados Unidos, e foi chamado de Yellowstone:

“É fundamental enfatizar que a transposição do modelo Yellowstone de parques nacionais sem moradores, vindos de países industrializados e de clima temperado, para países do Terceiro Mundo, cujas florestas foram e continuam sendo habitadas por populações tradicionais, está na base não só de conflitos insuperáveis, mas de uma visão inadequada de áreas protegidas (...) resultando na

“crise da conservação.” (DIEGUES, 1996, p.37)

A categoria de Parque Estadual é uma categoria que designa proteção integral restritiva, segundo o SNUC, não permitindo o uso dos recursos naturais com objetivo, entre outros, de conservação da biodiversidade. No entanto, contrariando o que está previsto em LEI, e de acordo com o que acontece em muitas UCs no Brasil, no interior do Parque existem propriedades privadas que geram conflitos entre os objetivos da UC e os interesses dos proprietários dessas áreas.

O PEST foi criado com o intuito de potencializar a qualidade de vida das áreas do entorno, e proporcionar o desenvolvimento rural e urbano. Os precursores do projeto foram o botânico Padre Raulino Reitz e o Botânico ecologista Dr. Roberto Miguel Klein.

Em 2006, a ALESC contratou, através de processo licitatório (Edital TR 021/2006), a empresa STCO Engenharia e Projetos Ltda., com o objetivo de prestar serviços técnicos de delimitação e planejamento de demarcação da área que compõe o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro;

Os depoimentos coletados junto aos entrevistados convergem no reconhecimento de inúmeras irregularidades no processo de recategorização do PEST, ferindo a consistência da legislação em vigor:

“É uma ação com modo operante muito parecido com o de vários empreendimentos aqui do litoral, em que se atropela uma série de ações que têm que ser cumpridas ainda em troca de um negócio. Porque era uma área protegida de forma integral. Antes dessas áreas serem desanexadas, houve um trabalho muito grande, muito extenso e de muita dedicação, que envolvia técnicos da FATMA, da Assembleia Legislativa, da Polícia Ambiental, dos Ministérios Públicos, da comunidade e das ONGs e associações. Esse trabalho durou cerca de 2 anos e tinha o objetivo de tirar as ocupações de dentro do parque, tirar as pessoas que moravam dentro do parque, puxar a linha do parque para trás, o parque ia passar atrás das residências das pessoas, as pessoas não morariam no parque mais, reduziria o valor a ser

pago em regularização fundiária e as pessoas não teriam aquele inconveniente de querer construir um banheiro e não conseguir autorização. Era para ser um trabalho de uma iniciativa muito bonita, poderia ter sido a solução do parque. Hoje a gente tem o problema de não conseguir fazer a gestão dessas APAs também.” (Entrevistado 9).

Ao que tudo indica, nas audiências realizadas na Assembleia Legislativa em Florianópolis, visando à negociação deste processo, os participantes não estavam minimamente informados acerca do projeto e dos seus possíveis impactos socioecológicos. Por outro lado, esses encontros foram marcados por várias falhas de natureza procedimental, como sugere o depoimento reproduzido abaixo.

“botavam tudo dentro do ginásio, davam pão com mortadela, uma coca cola e ‘tava’ resolvido o problema. Ai enchiam os ônibus e traziam para Florianópolis. Era uma festa, vinham pela festa, porque um dia eu perguntei, dentro da assembleia, ‘você sabe o que você está fazendo aqui?’ ‘ahhh, eu não sei, mas pediram pra eu vir, eu vim!’, entendeu? Fizeram abaixo-assinado, fizeram lista de presença que, na verdade, não era lista de presença... inclusive colegas nossos, donos de RPPNs assinaram essa lista achando que era lista de presença, e assinaram o abaixo-assinado, então, coisas assim absurdas, né? e a população que não procura primeiro se informar do que se trata, só porque um político foi lá e pediu, um cabo eleitoral foi lá e pediu, eles vieram e fizeram o que fizeram, né?.” (Entrevistado 11)

A partir da recategorização, os municípios que abrigam em seus territórios o PEST começaram a elaborar os seus respectivos Planos Diretores.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

Inicialmente, a Prefeitura de Paulo Lopes contratou a empresa *Gis Cartografia e Planejamento*, visando à realização dos estudos preliminares. Na sequência, representantes da Prefeitura Municipal e da Câmara de Vereadores realizaram duas audiências públicas no ginásio de esportes, situado no centro da cidade. Ao que tudo indica, a intenção era convocar a comunidade para avaliar uma proposta que, naquele momento, já estava praticamente concluída.

A audiência aconteceu em dois dias, no primeiro dia foi a apresentação do Projeto de Lei pela empresa que o elaborou. No dia seguinte, sexta-feira, seria para esclarecimentos às questões enviadas pelos cidadãos, o que, por sinal, deveria ser encaminhada para a câmara de vereadores no período da manhã de sexta-feira. (Entrevistado 2)

No início da primeira audiência pública, foram mencionados o texto do Estatuto da Cidade e a diretriz de obrigatoriedade da aprovação, em curto prazo, do Plano Diretor. Importa ressaltar que o Estatuto da Cidade foi gestado pelo Governo Federal em 2001, mediante a Lei 10.254. A intenção era nortear as novas dinâmicas de ordenamento das aglomerações urbanas com mais de 20 mil habitantes, ajustadas às exigências do Pacto Federativo e de corte participativo (BRASIL, 2005). Um dos vereadores ressaltou na entrevista que:

“O que tá sendo trabalhado aqui, hoje e amanhã, são duas audiências públicas extras, que a Câmara de Vereadores entendeu por bem abrir mais este espaço para se estar discutindo, para que as pessoas vissem que os vereadores estão trabalhando para fazer um Plano Diretor melhor para o município...”

Por sua vez, os moradores relataram que foram informados das audiências apenas uma semana antes da sua realização:

Pesquisadores, na tentativa de sensibilizar moradores para os riscos socioambientais do

Projeto de Lei do PD-PL, realizaram palestra na escola estadual do município, na qual se faziam presentes professores, estudantes do ensino médio e moradores. Boa parte desses atores se fizeram presentes na audiência (compondo a maior parte dos participantes) e a maioria dos presentes se manifestou contra o Projeto de Lei. (Entrevistado 2)

Os registros disponíveis comprovam que a participação popular nessas audiências foi muito restrita. No rol dos fatores responsáveis constam o ritmo acelerado de condução do processo, e o grau de desinformação da comunidade. Como ressaltou um dos entrevistados, *“a gente foi à câmara para contestar, e mais alguns moradores para atender interesses próprios, nenhum coletivo, nenhum contestando problemas socioambientais, isso acontece na sexta, e na segunda é aprovado.”* (Pesquisador, morador da região e funcionário público).

Alguns dos entrevistados que participaram da audiência, apontam que, do conjunto de questionamentos levantados na Câmara de Vereadores, apenas sugestões da população residente no município acabaram sendo atendidas na elaboração do Plano:

“no dia seguinte entram com algumas modificações e fazem algumas adaptações, para atender alguns dos pedidos da comunidade, pontos bem isolados, por exemplo, área de compensação ambiental, área de pastagem, um pecuarista ia reclamar, chegava na câmara e pedia pra não fazer área de compensação porque ia ser pouco valorizada.”(Entrevistado 2)

Além disso, apenas na última audiência teriam sido criadas condições realmente favoráveis para o envolvimento consistente da população local nos debates – como indica o depoimento seguinte: *“Eles (as pessoas que estavam na audiência) mostraram seu descontentamento, primeiro por desconhecer o que era um Plano Diretor; segundo, por não saber que Paulo Lopes estava preparando o seu; e, terceiro, por discordar das propostas contidas no Plano”*

(pesquisador, morador da região e funcionário público).

ONGs, CONAPA da APA da Baleia Franca, RPPN Passarin, moradores, associações, Don Natural entre outros... Cada entidade enviou um documento comum solicitando a anulação do Projeto de Lei fundamentando-se na Lei do Estatuto da Cidade. Tudo isso foi desconsiderado, sendo aprovado na segunda-feira. Portanto, teve entidades e coletivos que se manifestaram perante os riscos socioambientais. (Entrevistado 2)

Como resultado desse processo, *“a aprovação do Plano Diretor ocorreu na véspera do feriado de 7 de setembro, sem conhecimento popular e sendo que, na última audiência, os vereadores prometeram repensar e não aprovar como estava” (Entrevistado 2).*

3.3 DAS AMBIGUIDADES CONSTATADAS NA LEI DO PLANO DIRETOR E DO ZONEAMENTO

A Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, regulamentou o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, criando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Esta Lei reconhece uma unidade de conservação como um

“espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob o regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.”

Aos municípios foram atribuídas as seguintes funções (segundo o Art. 30 da CF):

“I - legislar sobre assuntos de interesse local; II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (...); e VIII- promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante

planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

Neste sentido, cabe atualmente aos municípios, apenas suplementar a legislação estadual e federal sem, todavia, contrariá-las. No nosso caso, os interesses locais que impulsionaram a criação do Plano Diretor não poderiam contradizer a Constituição Federal e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Dessa forma, para validar o PD – PL seria necessário assegurar a compatibilidade vertical entre as políticas ambientais vigentes nos níveis estadual e federal.

Além disso, o Estatuto da Cidade, no Art. 2, item II, aponta uma das diretrizes gerais da política urbana, nos termos de uma “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários *segmentos da comunidade, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*” (BRASIL, 2005). Além disso, o Art. 39, no item 4, ratifica a transparência do processo de construção e implantação dos Planos Diretores estipulando que:

“4º-No processo de elaboração do plano diretor, e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates, com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – “o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos” (BRASIL, 2005).

A dificuldade de acesso aos documentos referentes ao PD - PL (descritas na metodologia) levantam inúmeras suspeitas sobre a legitimidade do processo em que este se constituiu. Em se tratando das Atas das reuniões e das listas de presença, foi nítida a tentativa de ocultar informação. Nas tentativas de contato com a PMPL, além de muita dificuldade em encontrar um responsável pelo processo, quando alguém se disponibilizou a buscar a documentação reportou a inexistência dela. Supondo que a ausência da documentação é

verdadeira, não é possível provar que o processo de construção do PD – PL foi legítimo. Porém, essa documentação foi requerida anteriormente pelo NMD – UFSC, por conta de pesquisas prévias desenvolvidas na região. A documentação descrita neste projeto (cap. 2) refere-se a estes documentos. Dessa forma, a PMPL, durante algum tempo, dispunha de parte da documentação em questão, o que resulta em duas possibilidades; ou tentativa de ocultar estes documentos, ou extravio dos mesmos, quando estes estavam sob a responsabilidade da PMPL.

Outra marca da condição de inconstitucionalidade do Plano Diretor de Paulo Lopes, é a premissa de que este instrumento deve ser compatível com o Plano de manejo das áreas de proteção existentes, anterior à sua implantação. A própria Lei do Plano Diretor do município reconhece este dever, no Art. 19°. Porém, as UCs locais, a saber, o PEST e a APA do Entorno Costeiro, não aprovaram seus respectivos Planos de Manejo.

Neste contexto, vários entrevistados mencionaram a ausência de um planejamento, ao mesmo tempo integrado e compartilhado, das Unidades de Conservação que compõem atualmente um *mosaico de áreas protegidas* no litoral centro-sul catarinense:

“Ainda não tem os gestores planejando juntamente essas unidades, o que preocupa mais é que tem gestores que nem planejam isso. Não projetam a gestão do parque como podem planejar o mosaico, tem visão fragmentada de território e de gestão, não tem um mosaico instituído” (pesquisador e morador da região).

Por outro lado, o Art. 6° do documento que instituiu a Lei do Plano Diretor, e que dispõe sobre os seus princípios norteadores, menciona o termo *desenvolvimento sustentável*. Todavia, a perspectiva de urbanização de planícies inundáveis, como é o caso da ocupação do entorno da Lagoa do Ribeirão, no bojo do Projeto Porto Baleia, legitimada pelas diretrizes do Plano Diretor, avança na contramão da ideia de sustentabilidade ecológica, econômica e social das dinâmicas de desenvolvimento. Além disso, na teoria, o Art. 7 sinaliza a intenção do município em tornar-se um ícone do enfoque de ecodesenvolvimento. Porém, já na aprovação do PD – PL foi possível constatar relações verticalizantes que se contrapõem a uma apropriação coerente deste

enfoque, a saber: a proeminência da Câmara de Vereadores em relação ao Grupo de Trabalho, marcado por uma composição de interesses plurais.

Além disso, o Plano delimita quatro macros zonas, a saber: Urbana e de Expansão Urbana, Uso Sustentável, Uso Rural e Valorização Ambiental. A Macro Zona Urbana e de Expansão Urbana é destinada à expansão habitacional, de serviços, de empreendimentos industriais e de interesse social. Por sua vez, a Macro Zona de Uso Sustentável, onde está localizada a APA do Entorno Costeiro, pode abrigar atividades relacionadas à expansão da rede de serviços e de habitações. Importa salientar, também, que esta categoria se aplica unicamente à porção do município denominada Bacia do Maciambú – uma área de proteção integral, antes do processo de recategorização do PEST.

Esta iniciativa trata-se de uma mudança que contraria o próprio Art. 8, do capítulo I da Lei Complementar 29, que institui o PD – PL, e que discorre sobre a necessidade de novas estratégias de desenvolvimento, capazes de minimizar a geração de impactos socioecológicos. Além disso, o Art. 9, que trata das opções de macro drenagem, prevê o controle da urbanização em planícies inundáveis, e não permite a instalação urbana e industrial em terrenos que sofrem influência das marés, como é o caso da Lagoa do Ribeirão (Paulo Lopes, 2010).

A recategorização do PEST e a instituição do PD – PL permitem a proliferação de loteamentos e condomínios de luxo na Baixada do Maciambú, respaldada num esquema publicitário, onde se enfatiza que os mesmos constituem indicadores de um processo positivo de geração de emprego e renda para a população ali sediada. Neste sentido, um dos entrevistados – habitante da área, associado ao grupo dos pesquisadores - defendeu a seguinte linha de argumentação:

“A Baixada do Maciambú está na linha de frente do processo de crescimento descontrolado da grande Florianópolis, sendo o centro de Palhoça, um dos resultados mais expressivos. E, no Projeto de Lei do plano de ordenamento territorial do município, projeta-se a expansão dessa dinâmica para a porção sul do município, em acordo com a projeção do decreto que regulamenta a Lei da

APA do Entorno Costeiro, resultante do processo de recategorização do PEST. Ou seja, áreas densamente urbanizadas com verticalização. Ao mesmo tempo, trata-se de uma área sobreposta por um conjunto de legislações ambientais, perante sua inserção num mosaico de áreas protegidas. Contudo, o cenário tendencial é de agravamento intenso do processo em curso de degradação socioecológica. A prevista urbanização e industrialização causará o adensamento populacional, intensificará ainda mais a crise da agricultura familiar e da pesca artesanal, e a degradação do seu patrimônio natural e cultural, num contexto onde ainda não existe um espaço de planejamento de gestão compartilhada.

Quanto à iniciativa de articulação do Projeto Porto da Baleia, o mesmo pesquisador admitiu que o próprio Prefeito de Paulo Lopes vem utilizando a mídia para defender ostensivamente esta iniciativa. Mas, aqui, o contraste com o ponto de vista de um comerciante sediado no município é flagrante:

“sabe, né, hoje se faz a pergunta, você conhece algum pobre que foi beneficiado com isso? Ninguém conhece, a não ser três ou quatro empresários ou megaempresários que se beneficiaram muito com isso, e outros que ainda vão ser beneficiados né”.

No que diz respeito às irregularidades constatadas nos procedimentos de repasse de informação, pertinente às comunidades locais – inclusive do RIMA que foi distribuído pela empresa proponente do projeto Porto da Baleia - em sua maioria os depoimentos coletados junto aos moradores sugerem que:

“Na comunidade não estão informados, boa pergunta, como estão enfrentando o Rima⁹, como

⁹ Segundo a resolução do CONAMA n°001 de 23 de janeiro de 1986 é obrigatório o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, para determinar, em

as comunidades vão se pronunciar. Eu me sinto angustiado, a comunidade mal informada é muito fácil de manipular, é muito angustiante. O que a gente formada está fazendo pra essas pessoas.” (Morador e comerciante)

Do ponto de vista defendido neste trabalho, o surgimento do Projeto Porto da Baleia constitui um indicador expressivo de uma dinâmica de mercantilização intensiva do patrimônio natural e cultural do município - sob o pano de fundo de uma preocupação com a manutenção da resiliência dos ecossistemas costeiros. Pois, além deste megaempreendimento, outros projetos, voltados à criação de novos condomínios, estão surgindo em várias localidades do município. Na área próxima ao cemitério municipal, mais de 70 novos lotes deverão ser comercializados nos próximos tempos. Soma-se a isto a promulgação da Lei de Parcelamento do Solo, que prevê a criação de condomínios rurais no município.

Segundo o Art. 18, do Capítulo III, do anteprojeto de minuta de Lei que dispõe sobre o Parcelamento do Solo, fica a cargo do município permitir ao loteador a instituição do controle de acesso. O Parágrafo único subsequente admite este tipo de fechamento em perímetros delimitados como macros zonas de uso sustentável, a saber, áreas contidas na APA do Entorno Costeiro. Apesar do Art. 19 garantir o controle do acesso e não restrição, o Art. 21 possibilita, em condomínios horizontais, a utilização de telas e muros de até 4 metros de altura, como também, equipamentos eletrônicos e segurança. Além disso, a Lei permite critérios de identificação automatizados, o que cercearia qualquer acesso de pessoas sem identificação. A principal problemática em possibilitar este tipo de empreendimento está vinculada à oportunidade de coibir aos cidadãos a utilização de áreas consideradas como “commons”. Os caminhos de pesca dos pescadores artesanais, o acesso à Lagoa do Ribeirão ou às praias da região, são exemplos de bens que não podem ser alienados ao poder público, ou à iniciativa privada. Como salienta um dos entrevistados, “(...) Não vejo lado positivo em condomínios fechados, proibindo a população de usar a área, só subemprego.” (Entrevistado 2).

atividades que modificam o meio ambiente, o nível de degradação que a atividade pode causar. O estudo foi baseado nas informações colhidas pela empresa SETEP construções, situada no município de Paulo Lopes.

Além disso, o anexo 4 da Lei do Zoneamento, nos itens 3 e 4, prevê a instalação de indústrias de médio e grande porte, potencialmente poluidoras, e de atividades industriais de alto risco, na área industrial situada nos arredores da cidade. Nela, atualmente alguns desdobramentos da instituição do PD -PL já podem ser observados. No bairro denominado Areias, foi possível constatar a utilização de produtos químicos tóxicos, provenientes de uma empresa de construção de piscinas que se instalou ali recentemente.

Outro item preocupante, diz respeito às perspectivas de qualificação da mão de obra local, visando atender às novas necessidades criadas por esses novos tipos de empreendimento, em comunidades caracterizadas, em sua maioria, por agricultores familiares e pescadores artesanais. No caso específico do Projeto Porto Baleia, a perspectiva de degradação do tecido cultural das comunidades tradicionais, sediadas na área – com ênfase na erosão do conhecimento ecológico tradicional - foi mencionada da seguinte forma por um dos entrevistados:

“Neste caso, um empreendimento exógeno, como o Projeto Porto Baleia, quando modifica o ambiente natural e proíbe ou coíbe as práticas tradicionais da agricultura familiar, e da pesca artesanal, alterando as ligações comunitárias marcadas pela reciprocidade” (Pesquisador).

Em um exercício de síntese das várias ambiguidades, na construção e implantação do PD – PL e do Zoneamento, as principais são descritas a seguir.

I. Cabe aos municípios apenas suplementar a legislação estadual e federal, sem, todavia, contrariá-las. Sendo assim, o Plano Diretor deveria ser compatível com o Plano de Manejo das áreas de proteção, anterior à sua implantação.

II. O Art. 6º da Lei do Plano Diretor prevê o *desenvolvimento sustentável*, que se opõe à urbanização de planícies inundáveis, como no caso da ocupação do entorno da Lagoa do Ribeirão através do Projeto Porto Baleia. Legitimado pelas diretrizes do Plano Diretor, este último avança na contramão da ideia de sustentabilidade ecológica, e permite a instalação urbana em terrenos que sofrem influência das marés.

III. Em seu Art. 7º, a Lei do Plano Diretor se apresenta como

um ícone do enfoque de ecodesenvolvimento. Porém, as relações verticalizantes, que se imprimiram durante o processo de construção, com a proeminência da Câmara de Vereadores e as dificuldades de acesso aos documentos colidem frontalmente com esta imagem.

IV. A Macro Zona de Uso Sustentável pode abrigar atividades de serviços e de habitações, mas unicamente a porção do município denominada Bacia do Maciambú (uma área de proteção integral antes da recategorização) foi delimitada com esta designação.

V. O Cap. III, Art. 18, dispõe sobre o Parcelamento do Solo. Nele está descrito que fica a cargo do município permitir ao loteador o controle de acesso. Admite-se que ocorra em macros zonas de uso sustentável, ou seja, nas áreas da APA do Entorno Costeiro. Apesar do Art. 19 garantir o controle do acesso, e não a restrição, o Art. 21 possibilita, em condomínios horizontais, a utilização de telas e muros, de até 4 metros de altura, e equipamentos eletrônicos de identificação, o que cercearia a passagem de pessoas não identificadas.

VI. O Anexo 4, da Lei do Zoneamento, prevê a instalação de indústrias de médio e grande porte poluidoras, e de atividades industriais de alto risco, na área industrial situada nos arredores da cidade.

3.4 REPRESENTAÇÃO DAS MUDANÇAS VIVENCIADAS NA REGIÃO

Com a intensificação da urbanização da zona costeira da região centro-sul do estado, impulsionada pela implantação da BR-101, que potencializou a especulação imobiliária e fundiária, atraindo a migração e a instalação de empreendimentos, as dinâmicas socioambientais ali verificadas nas últimas décadas vêm sofrendo profundas transformações. Segundo Cerdan et. al (2009), no rol dos fatores condicionantes dessas tendências, deveriam ser incluídos (i) a conectividade, ou seja, a busca pelos ambientes litorâneos pela facilidade de locomoção e transporte, observada desde a colonização com o desembarque de imigrantes europeus; (ii) o fenômeno de “litoralização”, que traz consigo a urbanização e o aumento da densidade demográfica e; (iii) a rápida evolução e diversidade das atividades de dinamização socioeconômica.

Apesar da ocupação atual não ser alarmante em Paulo Lopes, o êxodo rural e a transformação do ambiente rural em urbano

enfraquecem gradativamente a agricultura e a pesca artesanal, pois “*os jovens preferem os trabalhos encontrados nas cidades*” (Pesquisador, morador da região e funcionário municipal). Nos últimos anos, o processo de ocupação vem se expandindo, tanto no que diz respeito às moradias permanentes quanto ao turismo sazonal.

Figura 12 - Loteamento sendo construído próximo ao cemitério municipal de Paulo Lopes, ao fundo é possível identificar a cadeia montanhosa pertencente ao PEST



Fonte: Fotografado pela autora em 06/11/2013.

Este processo de adensamento populacional tem afetado de várias formas a qualidade de vida das comunidades locais – e, especialmente, o segmento de pescadores artesanais. As ocupações irregulares constituem uma fonte permanente de poluição hídrica, e muitas áreas reservadas, tradicionalmente ocupadas pela agricultura familiar, estão sendo progressivamente substituídas por pastagens. Na opinião de um morador, “*mais pecuária vem sendo praticada em áreas extensivas, em detrimento da produção de mandioca e de milho em regime de subsistência*”.

Além disso, as práticas de rizicultura irrigada, com utilização maciça de agrotóxicos; o assoreamento progressivo dos rios, e as

atividades de mineração, marcadas pela geração de gases tóxicos, estão se tornando predominantes naquela área. Por outro lado, a especulação imobiliária, e as carências crônicas de infraestrutura, contribuem para desvalorizar os terrenos ocupados pelas famílias tradicionais. Os pequenos agricultores passam, assim, a optar pela venda de suas propriedades por valores muitas vezes irrisórios.

Figura 13– Projeção do Loteamento



Fonte: Fotografado pela autora em 06/11/2013.

Neste sentido, a agricultura familiar se deteriora à medida em que a dinâmica de urbanização desordenada se intensifica, no bojo da especulação imobiliária. O ambiente rural perde espaço para os empreendimentos imobiliários e a falta de infraestrutura, no ambiente rural, desvaloriza os terrenos, fazendo com que os pequenos agricultores sejam compelidos a vender suas propriedades.

Atualmente, as propriedades agrícolas que praticam uma agricultura tradicional vêm sendo adquiridas por um contingente cada vez maior de pessoas, atraídas pela beleza paisagística, pelo clima, influenciado pela existência do PEST, e

pelas oportunidades potenciais para o turismo rural. A população local, seduzida pela valorização de seu patrimônio, se desfaz do mesmo na expectativa de realizar outra atividade econômica, porém, em raras ocasiões encontra alternativas promissoras, fora da agricultura, que lhes garanta um sustento em médio e longo prazo. (SANTIN, 2005, p.88)

Estes eventos são característicos da dinâmica de especulação imobiliária que, por sua vez, reflete a hegemonia da lógica da mercantilização generalizada do patrimônio costeiro.

No que diz respeito às representações da crise socioecológica, alguns depoimentos enfatizam o esgotamento do modelo de desenvolvimento vigente.

“Hoje existe claramente uma crise ambiental em andamento, e os seus efeitos estão bem evidentes. Veja, por exemplo, a crise do abastecimento de água, na região metropolitana de São Paulo, a maior metrópole do país, e uma das maiores cidades do mundo. Ainda no mesmo quesito (água), percebe a dificuldade atual para suprir a deficiência, por falta de chuvas, das fontes de geração de energia hidroelétrica, socorridas agora pelas usinas termoeletricas, muito mais caras e poluentes.” (Entrevistado 10).

Mas os discursos da maior parte dos moradores entrevistados colocam em destaque – de forma ambivalente - a clivagem entre “os nativos” e “os de fora”. Além disso, ao mesmo tempo em que questionam os impactos da intensificação do turismo na região, reconhecem as vantagens, de curto prazo, geradas por esta tendência.

Inicialmente, no que se refere à percepção de riscos socioecológicos, a maioria dos entrevistados menciona o problema do esgotamento dos recursos naturais, e do comprometimento da qualidade ambiental.

Todos os entrevistados dos grupos de pesquisadores, representantes de ONGs e representantes governamentais (nas esferas estadual e federal), bem como uma parte dos grupos de moradores e

comerciantes, reconhecem não só a existência de uma crise socioecológica, mas, também, a intensificação dos processos de uso predatório dos recursos naturais na área. Foi possível constatar que, apenas para um pequeno segmento dos entrevistados parece clara a distinção entre sustentabilidade forte e fraca, nos discursos sobre desenvolvimento sustentável no âmbito do município:

“(...) manter o padrão de desenvolvimento hegemônico destruidor (das paisagens, da cultura local, do ambiente natural). Empreendimentos que usam o slogan “sustentável” e fazem referência à “baleias”, sendo que este espécime está tão presente na nossa costa, possivelmente por serem praias pouco habitadas, com menor influência das luzes no mar... Existe a perspectiva real, hegemônica, esmagadora, e outra possivelmente mais sustentável na maior concepção do termo (sustentabilidade forte), no entanto de menor expressão e seguindo a passos lentos...” (Entrevistado 3)

Por outro lado, no que diz respeito à dimensão das irregularidades que têm cercado os processos de alteração de arranjos institucionais, a exemplo do novo Código Florestal, o depoimento de um dos entrevistados faz referência aos esforços empreendidos – sem êxito – do então deputado estadual Afrânio Bopré, para aplicar a metodologia criada por Carlos Matus¹⁰ na gestão do PEST:

“Só que depois o Vânio dos Santos teve a infeliz ideia de fazer uma audiência pública para discutir a questão do parque, e daí foi o pontapé inicial pra muita desgraça... pela recategorização do Parque, pelo Código Florestal

¹⁰ Carlos Matus nasceu no Chile, criou a Fundação ALTADIR, na Venezuela, nesta entidade criou o Planejamento Estratégico Situacional (PES), que é “Um instrumento teórico com metodologia prática, que busca tratar dos problemas de transformação social e deve ser aplicada de forma sistemática e com rigor no acompanhamento das ações pré-definidas, além de considerar os agentes que atuam por vezes em cooperação ou em conflito. (MATUS, 1996, p. 22)“

Catarinense e pelo Código Florestal Nacional, porque foi ali que desencadeou todo esse processo, entendeu, então fizeram a recategorização, perdemos 5 mil hectares de área de parque.”(Entrevistado 11)

Além disso, reconhecem que

"a estratégia política para realização dele passou pelas duas últimas gestões do governo local e estadual, uma empresa de venda e aluguel de imóveis abriu as portas no centro da cidade, ao lado do Banco do Brasil. Desde 2010 as ações seguem silenciosas”. (Entrevistado 4)

Eles consideram também que a recategorização do PEST constituiu um mecanismo destinado essencialmente a estimular as iniciativas do setor empresarial voltadas para a consolidação do modelo dominante de desenvolvimento da zona costeira:

“A gente sabe é que aquelas áreas todas do parque viraram APAs, foram compradas, uns dizem que foi pela Gerdau, outros não querem falar, mas que a gente está sabendo que tem áreas que vão tirar, e outras áreas vão fazer não sei o que. Por enquanto, só estamos ouvindo falar, daquele megaprojeto da Lagoa do Ribeirão, espero que pelo menos o Ministério Público, que me admira muito, faça algo, não é possível que os caras fazem uma coisa dessa e fica por isso” (Entrevistado 11).

Os resultados alcançados, pela análise dos dados coletados, indicam que o debate relacionado às alternativas de gestão do patrimônio costeiro permanece marcado pelo peso das controvérsias entre os *stakeholders*. Todavia, foi possível identificar nos depoimentos, a coexistência de dois cenários de desenvolvimento para o município, daqui em diante. Um deles, defendido, sobretudo por funcionários públicos municipais, e por uma parcela do grupo de comerciantes, que aponta a necessidade de um padrão de crescimento econômico centrado na exploração intensiva dos recursos naturais, e na urbanização

intensiva, que é vista como um processo natural de adensamento da rede urbana, capaz de gerar mais empregos e renda para as famílias da região.

Em contraste, o segundo cenário caracteriza a dinâmica de desenvolvimento como um processo, a resistência aos impactos destrutivos gerados pelo modelo dominante e apropriação e uso dos recursos e do espaço territorial. O grupo que defende esta segunda concepção sugere a criação de inovações sociotécnicas, no âmbito de uma dinâmica de utilização ecologicamente prudente, e socialmente justa, do patrimônio natural e cultural da região.

Em síntese, foi possível constatar que a maior parte dos entrevistados questiona o modelo dominante, e manifesta uma forte preocupação, pela intensificação das tendências em curso de urbanização desordenada da zona costeira.

Quanto à dimensão do envolvimento do Poder Público, nas transformações da paisagem mencionadas acima, vários depoimentos acentuam as dificuldades que têm cercado o exercício da fiscalização de projetos potencialmente geradores de impactos negativos e, além disso, a convivência com supostas irregularidades na aplicação da legislação ambiental:

“Hoje não é suficiente o que se tem, e não necessariamente quando a infração acontece, a punição acontece. O infrator pode entrar com recurso, e vai seguindo como um processo normal. Eu não faço, não tenho competência técnica, e não sou autorizada pela FATMA para fazer, mas o que eu ouço das pessoas que fazem, é que o processo é muito burocrático e, muitas vezes, não tem a solução que as pessoas queriam, que é a preservação da área ou que o valor fosse revertido em alguma ação prioritária também.” (Entrevistado 1).

“Ai é uma questão do poder publico, que tem que coibir essa situação, tem que implantar a área, criar uma APA estadual, não é o PL que regulamentou aquela área ali, porque continua sendo uma área protegida, de competência estadual, não é a prefeitura de Paulo Lopes que vai autorizar, tanto que o licenciamento está

sendo pedido pela FATMA, pelo Ibama, porque afeta terras da união, da marinha, afeta a APA da Baleia Franca. Se a intenção é fazer um empreendimento, como está desenhado, vai haver impacto no PEST e na APA da Baleia.”
(Entrevistado 1)

As modalidades usuais de utilização de verbas federais foram também questionadas. O município recebeu benefícios da ordem de 3,5 milhões de reais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Em princípio, este total seria suficiente para viabilizar uma melhoria substancial da infraestrutura de saneamento básico do município. Todavia, a verba acabou não sendo utilizada em tempo hábil, acarretando a necessidade de restituição aos cofres federais.

Nos últimos anos, a preocupação de uma parte da população com as irregularidades do processo de recategorização do PEST, e com os desdobramentos desta iniciativa, em termos da instituição do Plano Diretor e da divulgação do projeto Porto da Baleia, tem condicionado o envolvimento gradual do Ministério Público. Ao ser entrevistado, o Procurador da República reconheceu que:

“com a minha transferência para Florianópolis, recentemente passei a lidar com os problemas ambientais da região, especialmente com a área abrangida pelo denominado Projeto Porto Baleia. Assim, tenho a incumbência de instruir um inquérito civil público para analisar os danos ambientais na região do projeto, e também a magnitude de impactos que envolveria a execução do aludido projeto. Além disso, encaminhei, com os outros colegas, representação para o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade em relação à Lei estadual n. 14.661/2009¹¹” (Procurador da República).

Além disso, ele salienta sua preocupação com uma tendência de revisão dos arranjos institucionais em vigor, mediante a qual passam a ser legitimadas iniciativas de alto risco, do ponto de vista da

¹¹ A Lei estadual n. 14.661/2009 reavalia e define os atuais limites do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro.

manutenção da resiliência dos ecossistemas costeiros:

“Recentemente, tem-se verificado uma convergência de interesses políticos e econômicos, no sentido de possibilitar novas e expressivas ocupações da região, em áreas bastante sensíveis, o que demanda especial atenção da sociedade. Haverá uma pressão bastante significativa para atenuar o marco legal existente, e aprovar projetos impactantes da região, a pretexto de concretizar o “progresso” da região” (Entrevistado 10).

Por sua vez, o depoimento de um Promotor de Justiça vem reforçar o ponto de vista do Procurador da República:

“Percebo claramente, na região onde atuo, que a exploração dos recursos ambientais visa sempre o ganho econômico. Trata-se de uma tendência, e até mesmo a afirmação cultural de dominação do ambiente, submetendo-o à vontade do homem, sem qualquer preocupação com sustentabilidade e preservação” (Entrevistado 7).

Finalmente, os dados coletados indicam que, no planejamento e na gestão do desenvolvimento local, a preocupação com a degradação dos ecossistemas e das paisagens constitui, ainda hoje, um item de importância secundária para o setor público, e para o setor empresarial. Vale a pena salientar que a Secretaria de Meio Ambiente foi extinta em 2013. Como afirma um funcionário da Prefeitura, atualmente *“(...) Paulo Lopes não tem sessão ambiental no município, nem conselho, o que dificulta a fiscalização das leis”*.

Em relação ao turismo, os resultados alcançados pela pesquisa indicam certa ambivalência, nas representações da população com relação à evolução do setor nos próximos anos. Por um lado, o turismo é apresentado como uma poderosa alavanca, para a geração de novos empregos e renda para os moradores, viabilizando, além disso, a captação de recursos para a expansão da infraestrutura de serviços básicos:

“sendo uma região litorânea, mas mantendo a preservação ambiental, temos muitas possibilidades de desenvolver outro tipo de turismo, porque estamos na zona núcleo de preservação da reserva da biosfera, inúmeros ecossistemas associados, patrimônio sociocultural, pra não dizer uma cesta de bens¹²e serviços locais únicos (somados às paisagens, também únicas) – Recursos e Ativos Territoriais. Por este lado vejo inúmeras possibilidades, conciliando o turismo de base comunitária, o turismo rural e de aprendizagem na natureza.” (Entrevistado 11).

“diferentemente dos municípios vizinhos, Paulo Lopes não se interessou por ampliar as possibilidades de turismo... Com 6 Km de praia, o município nem ao menos divulga esta informação... com uma área de 64% do município anteriormente inserida dentro do PAEST, nunca trabalhou verdadeiramente a oportunidade de selo verde, turismo rural de base comunitária, ecoturismo e etc.” (Entrevistado 11)

Mas, por outro lado, os depoimentos mencionam sinais de esgotamento, decorrentes do modelo dominante de turismo de massa, principalmente na alta temporada: *“Esse crescimento também não significa algo bom, pois o turismo de praia e mar, que o turista deixa lixo e aprende pouco sobre a cultura local, já está saturado e sabemos que provoca muitos desequilíbrios...”* (Entrevistado 4).

Torna-se importante ressaltar, também, que muitos moradores usufruem dos benefícios econômicos gerados por meio do aluguel de casas, e da expansão da rede de empresas comerciais - formais e informais. A maioria das casas e pousadas disponibilizadas, bem como dos restaurantes, pertencem aos nativos da comunidade, ou a imigrantes

¹² Segundo Pecqueur (2001) a cesta de bens e serviços amplia o valor de um único produto se este é relacionado com outros bens e serviços. Desta forma, acaba criando uma cesta territorial de bens e serviços. “a estratégia de suprir, ao mesmo tempo combina (da maneira que combina bens e serviços diferentes) e localiza (vincula a uma área geográfica particular, a sua cultura e história)” (Pecqueur, 2001, p.37, tradução livre da autora)

de outras cidades e regiões do País.

Em síntese, a maioria dos entrevistados percebe, no turismo de massa sazonal, uma fonte indispensável de insumos para a promoção do crescimento econômico do município. Mas o padrão dominante de gestão desse setor vem sendo questionado. Até mesmo os grupos que se posicionam contra a dinâmica de desenvolvimento econômico, baseada no turismo convencional, acreditam que é possível utilizar o potencial turístico a favor do município.

3.5 SÍNTESE

Os dados coletados por meio de entrevistas, atestam a complexidade da situação atual do município. Ao estudar o processo de construção do PL – PD, procuramos entender o contexto em que este documento foi aprovado, e capturar a representação dele pelos vários grupos sociais envolvidos. A conjuntura, que culminou na aprovação do PL – PD, oferece elementos importantes para uma compreensão mais profunda do peso das representações sociais neste processo. Os grupos entrevistados possuem, em sua maioria, visões convergentes, no sentido de uma forte oposição ao PL – PD em sua versão atual.

Os entrevistados que se posicionaram, total ou parcialmente contrários ao PD – PL instituído, percebem este processo como um reflexo, no nível local, do agravamento intensivo da crise socioecológica global. Por sua vez, os grupos que se posicionam a favor, acentuam os benefícios econômicos advindos de uma dinâmica desenvolvimentista, baseada no *produtivismo*, avesso à consideração de impactos socioecológicos destrutivos, na privatização generalizada dos *commons costeiros*, e no fomento do turismo de massa sazonal. Porém, nos discursos de ambos os grupos constatamos uma retórica que leva em conta a importância da dimensão socioecológica.

Em suma, não foram encontrados pontos de vista antagônicos, no que se refere (i) à existência de uma crise global nas relações que mantemos com os ecossistemas e paisagens, e (ii) à relevância desse debate no campo do planejamento de novas estratégias de desenvolvimento local. Por outro lado, foram identificadas visões distintas sobre as relações entre desenvolvimento e turismo. No que se refere ao desenvolvimento, existem os grupos que são a favor da urbanização e modernização do município, principalmente pelo fomento

econômico resultante destes processos. Eles coexistem com os grupos que se declaram contrários à intensificação destes processos, assinalando os riscos de erosão intensiva do tecido social das comunidades tradicionais de pescadores-agricultores e, por implicação, da sua identidade cultural.

Além disso, as temáticas relativas às mudanças nos estilos de vida, às alterações na qualidade e quantidade dos recursos pesqueiros e à crise estrutural do setor agrícola, emergiram com frequência nas entrevistas. Entretanto, elas foram caracterizadas como componentes do leque de riscos envolvidos na reprodução do modelo dominante de desenvolvimento local.

A pesquisa de campo revelou, ainda, que boa parte da população relaciona o processo de criação PD – PL, com a cadeia complexa de eventos deflagrada pela recategorização do PEST. Todavia, a maioria dos entrevistados não identifica a ocorrência de impactos socioecológicos significativos, após a instituição do Plano Diretor. Além disso, admite estar preocupada com o futuro da região. No rol das principais alterações na paisagem, foram incluídas as ocupações das margens do Rio da Madre, principalmente nas margens da rodovia, e no trajeto que se estende até a Praia da Pinheira, bem como na passagem para a Praia do Sonho (no município de Palhoça).

As críticas às implicações do atual modelo de desenvolvimento, vigente no município, foram concentradas em quatro tópicos, a saber: (i) processos de urbanização intensiva, impactando áreas ecologicamente sensíveis; (ii) violações da legislação ambiental e problemas de *enforcement*; (iii) a concessão de incentivos à promoção do turismo de massa elitizado; e (iv) as carências de informações relevantes, para o controle social dos projetos de desenvolvimento.

Importa ressaltar, todavia, que a pesquisa de campo foi finalizada mediante o processamento de um total de apenas 12 entrevistas. Duas delas revelam a formação de atitudes positivas com relação às dinâmicas de desenvolvimento em curso. Nos depoimentos emergem questionamentos recorrentes, acerca de carências de infraestrutura urbana – sobretudo em termos de melhoria da rede viária. A maioria das críticas relativas aos processos de degradação socioecológica, incide na maneira pela qual a área tem sido urbanizada, bem como na escolha dos critérios utilizados no zoneamento instituído pelo PD – PL.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação resultou de um estudo exploratório sobre as diferentes percepções dos riscos envolvidos no processo de elaboração do Plano Diretor de Paulo Lopes. Os resultados revelam que a maioria dos grupos entrevistados contesta a maneira pela qual O PD – PL foi implantado. Além disso, vêm se tornando cada vez mais nítidos os impactos negativos, do ponto de vista socioecológico, do processo em curso de urbanização intensiva, nutrida pela especulação imobiliária.

A pesquisa articulou o processo de elaboração e implantação do PL – PD, aos principais conflitos socioambientais decorrentes. A escolha e identificação dos grupos nos permitiu uma compreensão mais profunda do peso das percepções, acerca desse novo arranjo institucional. Foi possível concluir que as percepções dos riscos embutidos no processo de implantação do PD – PL refletem uma situação iniciada décadas atrás, com a criação do PEST. Desta forma, na busca de elucidação desse processo, torna-se necessário levar em conta o debate sobre as características singulares do assim chamado *modelo catarinense de desenvolvimento* (tal como ele foi descrito no cap. II).

4.1 BREVE EXERCÍCIO DE ANÁLISE PROSPECTIVA

A construção de cenários vem sendo cada vez mais utilizada, como um instrumento suplementar de apoio ao planejamento e à gestão participativa de novas estratégias de desenvolvimento local, inspiradas na pesquisa de sistemas socioecológicos. Em princípio, esta técnica permite-nos antecipar, a médio e longo prazo, as consequências mais prováveis das complexas inter-relações, envolvendo as variáveis socioeconômicas, socioculturais, sociopolíticas e socioecológicas das dinâmicas em curso de promoção do crescimento econômico. Além disso, ela favorece a análise das condições de viabilidade de estratégias alternativas, ajustadas a uma interpretação sistêmico-complexa da crise

socioambiental contemporânea (VIEIRA, 2006, p.268; GODET, 2000; BORJESON et al. 2006; POLICARPO, 2009; PRUDÊNCIO, 2012, p.265).

Estudos de cenários prospectivos relacionados ao controle de risco, e à busca de estratégias de desenvolvimento, já foram utilizados no Brasil - a exemplo do estudo de Silva (2009), que teve por objetivo a construção de cenários prospectivos, para auxiliar os produtores de Campo de Cima da Serra, RS no planejamento estratégico de ações, e no controle de risco. Neste estudo, foram elencados três cenários, a saber: o ideal, o tendencial e o mais provável. Já Silva (2013) pode ser encontrada, sob a ótica de cenários prospectivos, numa avaliação da produção de etanol no Brasil. O autor compara, prospectivamente, o etanol, extraído da cana-de-açúcar, e aquele gerado a partir de diferentes biomassas, utilizando categorias como depleção de recursos, aquecimento global e toxicidade, entre outros. Estes dois trabalhos utilizam a construção de cenários prospectivos para lidar com os riscos, e suscitar a elaboração de ações vinculadas ao cenário que se espera atingir.

Todavia, neste capítulo apelamos a uma utilização nitidamente exploratória dessa sofisticada técnica de extrapolação de tendências:

A força de inércia do modelo dominante de desenvolvimento.

A tendência em curso de urbanização intensa da região costeira, no bojo de um modelo de desenvolvimento inspirado na ideologia do crescimento econômico a qualquer custo, e apoiado pelas iniciativas de revisão dos arranjos institucionais, herdeiros da época da Cúpula da Terra, vêm se impondo de forma hegemônica nos últimos tempos. Como já mencionamos nos capítulos 2 e 3, a transformação de parte da área de abrangência do PEST em APAs (com destaque para a APA do Entorno Costeiro), somada à aprovação, em regime de urgência, do Plano Diretor de Paulo Lopes, e também às novas alterações na legislação ambiental, tanto em nível federal como estadual, vêm

propiciando a criação em série de empreendimentos de alto impacto destrutivo, do ponto de vista socioecológico.

Os projetos de infraestrutura do município de Paulo Lopes parecem apontar na mesma direção. O investimento público em áreas urbanas, a dificuldade de manter as famílias no ambiente rural e os investimentos privados, acentuam a proeminência do modelo de expansão de áreas urbanas, e mercantilização intensiva do patrimônio natural e cultural existente no litoral catarinense – a exemplo daquilo que se reproduz no conjunto do território nacional.

Neste aspecto, o comprometimento da viabilidade das atividades agrícolas e agroindustriais de cunho familiar, parece-nos exprimir uma tendência que tem se fortalecido cada vez mais, nas últimas décadas, pois a carência de incentivos econômicos, visando assegurar a permanência das famílias no meio rural, vem sendo reforçada pelas políticas de fomento do turismo de massa, da industrialização, da especulação imobiliária e da urbanização desordenada dessas áreas. Some-se a isso, o aumento da carga tributária decorrente da transformação do Imposto Territorial Rural (ITR) em Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Por sua vez, a rizicultura irrigada e a bovinocultura, atividades consideradas geradoras de impactos destrutivos não negligenciáveis, sobre a qualidade dos habitats, continuam atraindo o apoio irrestrito dos setores governamental e empresarial.

Da mesma forma, a crise estrutural da pesca artesanal vem se intensificando, no bojo desse processo de modernização conservadora da zona costeira. Mais e mais, a acessibilidade dos pescadores artesanais ao mar vem sendo restringida, num contexto de fortalecimento da pesca industrial, e de escassez progressiva dos estoques pesqueiros próximos ao litoral.

Restrições ao modelo dominante, impostas pela presença de um mosaico de Unidades de Conservação.

Uma tendência que funciona como um contraponto à expansão do cenário produtivista, decorre da existência de um mosaico de áreas protegidas, onde comparecem o PEST, um conjunto de APAS e RPPNs. O funcionamento integrado do sistema de gestão deste mosaico pode vir a criar perspectivas de ação menos destrutivas, escoradas nos instrumentos legais vigentes – a exemplo do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e do Estatuto da Cidade. Todavia, o peso de uma cultura política local conservadora e clientelística¹³, articulada a um projeto de sociedade voltado para a ideologia do crescimento econômico ilimitado (num planeta de recursos finitos), não nos autoriza a visualizar avanços substanciais, no sentido de uma transição ecológica consistente no planejamento estratégico do desenvolvimento da zona costeira. Seja como for, seria importante não omitir o papel do Observatório do Litoral, entendido como um mecanismo capaz de ampliar o potencial de atuação corretiva do Ministério Público, mediante parcerias com a comunidade científica (PRUDÊNCIO, 2012; VIEIRA; CERDAN, 2011).

Rumo a uma dinâmica de ecologização consistente: uma utopia?

Um terceiro cenário corresponderia à identificação de *drivers* apontando no sentido da conformação de experiências compatíveis com o ideário dos adeptos do enfoque de ecodesenvolvimento nas últimas

¹³ No Brasil, e fortemente no estado de Santa Catarina, os valores assumidos pelo republicanismo, como democracia e participação, contrastam com os valores arraigados de uma organização social histórica “verticalizante”. As instituições são influenciadas por costumes, tradições e interesses (FAORO, 1982). O clientelismo expressa um aspecto marcante da trajetória sociopolítica no Brasil, e possui características como a valorização dos vínculos locais, os benefícios particulares e as relações de dependência (BEZERRA, 1999). Desde o período colonial, era grande a distância entre os ricos e seus dependentes, o favor se perpetuou desencadeado pela relação de desigualdade (LENARDÃO, 2013) e a dependência se estende até a atualidade, configurando a duração alargada do fenômeno clientelista na política brasileira (CUNHA, 2006).

duas décadas (CERDAN;POLICARPO, 2013).

O primeiro elemento a ser ressaltado diz respeito à presença de uma configuração ecossistêmica, que possibilita o fortalecimento de um tecido socioeconômico pluriativo e inovador, baseada nos princípios da agroecologia - em contraposição aos cânones da agricultura produtivista convencional, herdeira da Revolução Verde¹⁴. Em outras palavras, trata- de (i) investir mais intensamente na promoção de práticas agrícolas livres de contaminantes e da transgenia, de (ii) reforçar a produção familiar e a pequena produção orgânica, já presentes nos municípios investigados; e de (iii) fomentar os sistemas de pesca artesanal comunitária e cooperativada buscando, assim, reverter a crise estrutural que ameaça o futuro do setor pesqueiro nessa região.

Por sua vez, novas possibilidades de promoção de atividades turísticas ligadas (i) ao conhecimento dos ecossistemas locais, por meio de trilhas de visitação geridas pelas próprias comunidades locais, bem como (ii) as interações, mais ou menos duradouras, com o cotidiano das pequenas unidades de cultivo agroecológico, e com redes nascentes de associações e fóruns de desenvolvimento local alternativo, do turismo de aventura e do turismo rural, poderiam complementar a formação de novas estratégias de pesquisa científica, combinando o registro e o monitoramento da biodiversidade local, e estudos de viabilidade socioeconômica da criação de *cestas de bens e serviços territoriais*, entendidas como um dos pilares de sustentação do enfoque híbrido de ecodesenvolvimento territorial nos próximos tempos (PECQUEUR, 2001). Neste sentido, poderíamos integrar, de forma inovadora, a gestão ecologicamente prudente - e socialmente incluyente - da base de recursos naturais de uso comum, à experimentação, com os princípios da agroecologia e à promoção de sistemas de governança territorial – e

¹⁴ Em um cenário pós II Guerra Mundial e, inserido na lógica da Guerra Fria, o maior argumento de suporte à revolução verde foi solucionar o problema da fome mundial através de inovações tecnológicas. Porém, o que se viu foi a agricultura direcionada a produção do capital. (ZAMBERLAM; FRONCHET, 2001).

aos objetivos estratégicos das redes conhecidas pelos rótulos de “Slow Cities” e “Slow Food”.

Para que esse cenário se torne uma opção considerada viável, na conjuntura atual, inúmeros obstáculos deverão ser enfrentados. Seria indispensável o envolvimento do Ministério Público e de agentes governamentais no acompanhamento dos projetos e programas, e na efetiva punição das violações recorrentes dos arranjos institucionais em vigor. A condição, *sine qua non* a ser garantida, diz respeito à criação de espaços alternativos de participação efetiva (ou não manipulada), face ao cenário de enfraquecimento progressivo, do potencial de mobilização da sociedade civil organizada no nível local. Valeria a pena insistir numa política vigorosa de envolvimento da rede de instituições de ensino superior, na prestação de apoio técnico-científico (numa perspectiva de integração sistêmica transdisciplinar à criação dessas novas estratégias territorializadas de eco desenvolvimento).

O território de Paulo Lopes encontra-se hoje refém de políticas desenvolvimentistas agressivas, que impactam a sustentabilidade dos recursos naturais da região. Num contexto de grande incerteza, gerado por políticas incorretas de gestão e ordenamento do território, e do patrimônio costeiro, os riscos se potencializam. As dinâmicas recentes da região, aqui incluídas a Recategorização do PEST, a duplicação da BR-101 e o progressivo crescimento dos municípios vizinhos, a saber Garopaba, Palhoça e Florianópolis, aumentam os riscos do “efeito dominó”, pois o caso de Paulo Lopes é apenas um dos exemplos dos processos que vêm se desenvolvendo por toda a zona costeira brasileira.

Sendo assim, parece-nos irreal a perspectiva ecodesenvolvimentista inserida na realidade atual de Paulo Lopes. O PD – PL. O cenário para o município é demasiadamente perigoso, pois suscita atividades econômicas que sujeitam um território de importância ambiental estratégica, a uma série de riscos causados pela ocupação excessiva. É necessário alcançar um consenso relativo sobre as políticas

que serão aplicadas, de modo a reduzir os impactos ambientais sobre a zona costeira.

4.2 CONCLUSÕES

Ao analisar o contexto em que esteve inserido o processo de criação do PD – PL pudemos observar uma cadeia de eventos, que inicia com o processo de Recategorização do PEST, e que sugere intenções ocultas em implantar um Plano Diretor nos moldes do atual. As irregularidades no processo de implantação, juntamente com a análise do texto da Lei que instaurou o Plano Diretor e da Lei de Zoneamento, apresentados no capítulo III, demonstram que esta ação está direcionada ao favorecimento da especulação imobiliária, e de corporações privadas. A possibilidade de novos loteamentos e indústrias, somada à duplicação da BR-101, impulsiona a urbanização sobre áreas frágeis de grande relevância ambiental.

As populações tradicionais do município, que ainda possui características rurais marcantes, resistem com dificuldade às tentativas de urbanização intensa da região. Essas populações, em sua maioria, possuem um vasto conhecimento sobre pesca artesanal e agricultura, porém, com a instalação de novos empreendimentos industriais, e a transformação do território rural em urbano, as possibilidades de trabalho se restringirão ao subemprego, ou estes serão expulsos do local onde vivem.

Todos os grupos entrevistados, total ou parcialmente, convergem no reconhecimento de que está em curso uma dinâmica, marcada pela degradação intensiva da base de recursos naturais. Para os grupos dos representantes de ONGs, representantes das esferas estadual e federal, e pesquisadores, essa percepção foi homogênea. Como salienta um dos pesquisadores consultados:

“... manter o padrão de desenvolvimento

hegemônico destruidor (das paisagens, da cultura local, do ambiente natural). Empreendimentos que usam o slogan Sustentável e o nome Baleia, sendo que este espécime está tão presente na nossa costa, possivelmente por serem praias pouco habitadas, com menor influência das luzes no mar...Existe a perspectiva real, hegemônica, esmagadora, e outra possivelmente mais sustentável, na maior concepção do termo (sustentabilidade forte), no entanto, de menor expressão e seguindo a passos lentos...”
(Entrevistado 4)

Esta dissertação asseverava que as implicações decorrentes da aprovação do PD - PL colidem com as expectativas da maior parte dos grupos entrevistados, relativamente ao futuro do município. Em suma, parece haver uma concordância no que diz respeito à importância das questões relativas aos riscos de intensificação da degradação socioecológica na região.

Da análise das representações de risco podemos concluir, em síntese, que o processo de criação do Plano Diretor contribuiu para tornar socialmente mais visíveis, não só os conflitos gerados pela ocupação de áreas ecologicamente frágeis, mas também uma linha de argumentação que questiona a legitimidade da iniciativa de recategorização do PEST. Além disso, este processo contribuiu para evidenciar as controvérsias que têm marcado o debate sobre opções alternativas de desenvolvimento para o município. Por um lado, existem grupos que identificam o desenvolvimento com a promoção do crescimento econômico, à luz do ideário produtivista de exploração intensiva, e ecologicamente insensível do patrimônio costeiro no curto prazo. E por outro, existem os defensores de uma visão centrada numa perspectiva multidimensional do desenvolvimento, na qual predomina a preocupação pela gestão integrada e compartilhada do patrimônio

natural e cultural, num horizonte de equidade transgeracional. Vale a pena ressaltar, ainda, a singularidade da percepção de risco associada aos nativos da região, em contraste com os demais grupos analisados. Este grupo caracteriza-se geralmente pelo cultivo de um padrão especial de relação com os ecossistemas e paisagens, onde comparece um sentimento complexo de “pertencimento ao lugar”.

Por outro lado, tornou-se evidente a desinformação dos grupos analisados – com exceção dos atores do setor governamental - sobre o processo de instituição do PD – PL e, mais recentemente, sobre o projeto Porto da Baleia, mesmo após a divulgação do RIMA.

Apesar de todos os entrevistados concordarem, em princípio, com os riscos envolvidos na dinâmica em curso de urbanização da zona costeira catarinense, as soluções propostas para minimizá-los são contrastantes, e acompanham a clivagem, mencionada acima, entre dois modelos distintos de desenvolvimento local.

Percebeu-se também a preocupação dos entrevistados com a preservação dos ecossistemas, e com as necessidades das gerações futuras, principalmente quando muitos deles mencionaram a importância dos jovens, e a preocupação com a falta de oportunidades para a sua permanência no campo. Todavia, tais afirmações devem ser investigadas com mais profundidade e rigor em outras pesquisas.

Finalmente, em se tratando das dimensões de risco que foram analisadas (a saber: processo de construção do Plano Diretor, crise socioambiental, transformações da região, ação do poder público e turismo) as percepções foram classificadas como homogêneas em todos os grupos, tratando-se da existência da crise socioambiental, da série de transformações, principalmente ligadas à urbanização atual na região, e da atuação do poder público municipal na legitimação de arranjos institucionais que favorecem a degradação ambiental. A maior diversidade de opiniões, dentro dos grupos, foi encontrada nas dimensões do turismo e do Plano Diretor. Foi constatada a percepção de ambivalência do setor turístico, onde parte dos entrevistados

caracterizou como alavanca para o desenvolvimento da região, enquanto outros a descreveram como um dos principais responsáveis pela degradação das áreas litorâneas. Em se tratando do Plano Diretor, dois grupos demonstraram percepções heterogêneas, a saber: o grupo de moradores da região e o grupo dos comerciantes. Enquanto nos demais grupos foi identificado o aumento das percepções negativas de risco, associadas ao processo de construção do PD – PL, nestes dois grupos parte dos entrevistados demonstrou apoio à implantação do PD – PL.

Os riscos observados em levar adiante tal cenário refletem a ameaça ao ecossistema costeiro, e a perda das relações comunitárias da região. Apesar da perspectiva de reversão dos processos em desenvolvimento da região parecer mínima, iniciativas como UCs, intervenção do MP e o Observatório do Litoral sinalizam uma esperança, no sentido de evitar a implantação de empreendimentos como Porto da Baleia. Porém, a reavaliação do PD – PL e a anulação da recategorização do PEST soam como objetivos distantes de se concretizarem.

Neste sentido, segundo o site do Observatório do Litoral Catarinense o objetivo principal dessa ferramenta,

“Tem como objetivos organizar e coordenar uma rede de apoio técnico-científico ao Ministério Público Federal e Estadual, tendo em vista a promoção de um estilo de gestão democrático-participativa de conflitos, relacionados à apropriação dos recursos ambientais existentes na zona costeira e o conseqüente fortalecimento da cidadania ambiental no País”.(UFSC, 2015)

Este projeto é vinculado à UFSC e reúne pesquisadores de diversas áreas e representantes de instituições públicas e do terceiro setor.

Indo além dos depoimentos, coletados por meio da amostra restrita que caracterizou esta pesquisa, a consulta a trabalhos disponíveis

sobre as dinâmicas de desenvolvimento na zona costeira indica que a maior parte das comunidades destes locais permanece sujeitas à cultura política de cunho clientelístico (como já referenciado no cap. II). Além disso, devemos reconhecer o nível ainda rudimentar do potencial de auto-organização e exercício da cidadania, a desinformação, relativamente à gravidade dos impactos a médio e longo prazo das estratégias dominantes de crescimento econômico, e a internalização gradual do ethos utilitarista, na relação com o patrimônio natural. Levando-se em conta estes fatores, seria ilusório esperar dessas comunidades uma postura de resistência ao modelo dominante. Baseado nessas particularidades, os riscos do modelo de desenvolvimento que se apresenta às comunidades, permanecem obscuros. Dessa forma, a chance de mobilização dessas comunidades, em busca da reversão das tendências apontadas nos capítulos anteriores, é quase nula. Para reverter essa situação, cabe aos pesquisadores, militantes ecologistas e lideranças comunitárias, o auxílio à comunidade na elucidação dos riscos possíveis, bem como, cabe a estes desenvolver atividades que auxiliem o MP no encaminhamento de ações civis públicas, na tentativa de resistir ao processo destruidor que acomete o patrimônio costeiro catarinense.

Em síntese, elencamos os principais resultados obtidos através da pesquisa de campo.

I. Não foram encontrados pontos de vista antagônicos, no que se refere (i) à existência de uma crise socioambiental, e (ii) à relevância do planejamento de novas estratégias de desenvolvimento local. Por outro lado, foram identificadas visões distintas, relacionadas ao desenvolvimento e ao turismo.

II. As mudanças nos estilos de vida, as alterações na qualidade e quantidade dos recursos pesqueiros, e a crise estrutural do setor agrícola, foram caracterizadas como componentes do leque de riscos envolvidos na reprodução do modelo dominante de desenvolvimento local.

III. Boa parte dos entrevistados relaciona o processo de criação PD – PL, com a cadeia complexa de eventos deflagrada pela recategorização do PEST. Todavia, não identifica a ocorrência de impactos socioecológicos significativos, após a instituição do Plano Diretor.

IV. As críticas às implicações do atual modelo de desenvolvimento foram concentradas em quatro tópicos:

(i) processos de urbanização intensiva, impactando áreas ecologicamente sensíveis; (ii) violações da legislação ambiental e problemas de *enforcement*; (iii) a concessão de incentivos à promoção do turismo de massa elitizado; e (iv) as carências de informações relevantes para o controle social dos projetos de desenvolvimento.

V. A existência da preocupação com as necessidades das gerações futuras - importância dos jovens e a preocupação com a falta de oportunidades para a sua permanência no campo.

VI. O projeto Porto da Baleia constitui um indicador expressivo das dinâmicas de mercantilização intensiva do patrimônio natural e cultural do município.

VII. A agricultura familiar se deteriora, à medida que a dinâmica de urbanização desordenada se intensifica, no bojo da especulação imobiliária na região.

VIII. As populações tradicionais da região possuem conhecimento sobre pesca artesanal e agricultura, porém, a instalação de empreendimentos industriais, juntamente com as transformações do território rural em urbano, acaba afastando essas populações de suas funções originais, ocasionando o subemprego.

IX. As implicações decorrentes da aprovação do PD - PL colidem com as expectativas da maior parte dos grupos entrevistados.

X. Da análise das representações de risco podemos concluir que o processo de criação do Plano Diretor contribuiu para tornar socialmente mais visíveis os conflitos gerados pela ocupação de áreas ecologicamente frágeis, e questionar a legitimidade da iniciativa de

recategorização do PEST.

XI. Sobre o Plano Diretor, apenas dois grupos demonstraram percepções heterogêneas (funcionários municipais e comerciantes), onde parte dos entrevistados demonstraram apoio ao PD – PL.

A hipótese central da pesquisa, que sinalizava para a criação do Plano Diretor como atrelada à iniciativa governamental de recategorização do PEST, visando alavancar uma estratégia de mercantilização intensiva do patrimônio costeiro catarinense foi verificada. No capítulo II foi exposta a inconstitucionalidade do PEST e, subseqüentemente, a criação do Plano diretor. A emergência do projeto Porto da Baleia é um dos indicadores mais expressivos dessa realidade.

Quanto à metodologia utilizada, uma visão retrospectiva sugere que a análise dos discursos obtidos, mediante a aplicação de entrevistas semiestruturadas, favoreceu a busca de respostas para as questões de pesquisa. Além disso, gerou informações pertinentes para uma avaliação exploratória dos riscos embutidos na dinâmica atual de promoção do desenvolvimento local. Todavia, a opção de utilização de perguntas abertas, durante as entrevistas, impossibilitou a execução de uma abrangência maior em relação ao número de participantes do estudo, principalmente pela escassez de tempo de pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, L. **Conflitos socioambientais na Zona Costeira Catarinense**: estudo de caso da Barra do Camacho/SC. 2009. 205 f. Tese (doutorado) curso de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas. UFSC, Florianópolis, 2009.

ALMEIDA, E. B. Representações sobre meio ambiente no bairro Pedra 90 – Cuiabá – MT. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 4, n.1, p. 52-70, Jan/Jun. 2001.

ALTVATER, E. **O fim do capitalismo como o conhecemos**: uma crítica radical do capitalismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

ARENDT, H. **A Condição Humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2000.

AZEVEDO, T. Votação dos novos limites do Parque da Serra do Tabuleiro fica para 2009. **Diário Catarinense**, 18 dez. 2008. Disponível em: < <http://diariocatarinense.clicrbs.com.br/sc/noticia/2008/12/votacao-dos-novos-limites-do-parque-da-serra-do-tabuleiro-fica-para-2009-2339735.html>> Acesso em: 9 nov. 2013.

BASTOS, J. M.; MARTINS, F. **O processo de urbanização do litoral e a expansão do turismo na capital catarinense - Florianópolis/SC/Brasil**. [2009]. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/199.pdf> Acesso em: 06 mar. 2013.

BECK, U. **Sociedade de Risco**: Rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

- _____. **World Risk Society**. Cambridge: Polity Press, 1999.
- BERKES, F. **Common-Property Resource Management and Cree Indian Fisheries in Subarctic Canada**. In *The Question of the Commons. The Culture and Ecology of Communal Resources*, ed. B. J. McCay and J. M. Acheson, 66-91. Tucson, Arizona: The University of Arizona Press, 1987.
- _____. **Cross-Scale Institutional Linkages: Perspectives from the Bottom Up**. In *The Drama of the Commons*, ed. National Resource Council, 293-321. Washington, D.C.: National Academy Press, 2002.
- _____. **Sacred ecology**. Traditional ecological knowledge and resource management. Taylor and Francis, Philadelphia and London, UK, 1999.
- _____. Sistemas sociais, sistemas ecológicos e direitos de apropriação de recursos naturais. In: VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**. Conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: APED/SECCO, 2005. p. 47-72.
- BERKES, F., C. Folke. **Linking Social and Ecological Systems. Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.
- BERKES, F. et al. Cooperation from the perspective of human ecology. In: BERKES, F. (Ed). **Common Property Resources: Ecology and Community-Based Sustainable Development**. London: Belhaven, 1989.
- BERKES, F, M. Kislalioglu, C. Folke, and M. Gadgil. **Exploring the basic ecological unit: ecosystem-like concepts in traditional societies**. *Ecosystems* 1:409-415, 1998.

BERTALANFFY, L. V. **General System Theory. Foundations, development and applications.** New York: George Braziler, 1968.

BEZERRA, M. **Em nome das bases:** política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BORJESON, L. et al. Scenario types and techniques: towards a user's guide. **Futures**, v. 38, n. 7, p. 723-739, 2006.

BRANDÃO, H. H. N. **Introdução à análise do discurso.** 5. ed. Campinas: UNICAMP, 1986.

BRASIL (2000). **Sistema nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).** LEI No 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. **Estatuto da Cidade:** guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3. ed. Brasília: Instituto Polis, 2005.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm Acesso em: 19 mar. 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos.** Brasília: Ministério das Cidades, Confea, 2005.

BROERING, Andreia. **Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN), paisagem e integração social: um estudo de caso da comunidade do entorno da RPPN Passarim.** 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-17012012-003716/> Acesso em: 19 mar. 2014.

BRYSON, J. (2004). What to do when the stakeholders matter. Stakeholder identification and analysis techniques. **Public Management Review**, v. 6, n. 1, p.21-53, 2004. Disponível em: http://www.hhh.umn.edu/people/jmbryson/pdf/stakeholder_identificatio_n_analysis_techniques.pdf Acesso em: 19 mar. 2014.

BUNGE, M. **Ciência e desenvolvimento.** Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1980.

CARSON, R. **Silent Spring.** Boston: Houghton Mifflin, 1962.

CASTIELS, L. D. **A centralidade da regulação da sociedade de risco.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2001. Disponível em: <http://www4.ensp.fiocruz.br/projetos/esterisco/suor6.htm> Acesso em: 24 set. 2013.

CASTRO, M.; PEIXOTO, M. N. O.; PIRES DO RIO, G. A. **Riscos ambientais e geografia: conceituações, abordagens e escalas.** Anuário

do Instituto de Geociências, Rio de Janeiro: UFRJ, v.28, n.2, p.11-30, 2005.

CERDAN, C., VIEIRA, et al. **“Desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira do Estado de Santa Catarina Brasil”**. Documento de Trabajo N° 87. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile, 2011.

CERDAN, C. M. T.; POLICARPO, M. A. Sinergias e conflitos entre dinâmicas territoriais de desenvolvimento no litoral do estado de Santa Catarina. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, Florianópolis, v.10, n.2, p. 142-180, Jul./Dez. 2013.

COHEN, J. Igualitarismo, internacionalização e cidadania. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 15, n. 44, p. 161-170, out. 2000.

CIREL. **Rapport scientifique**. 1973-1986. Paris: EHESS, 1986.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1991.

COURLET, C. Os sistemas produtivos localizados: da definição ao modelo. **EISFORIA**, Florianópolis, v.4, n.esp. p.49 - 79. dez. 2006.

CUNDILL, G.2010. Monitoring social learning processes in adaptive comanagement: three case studies from South Africa. **Ecology and Society**. 15(3): 28. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/art28/>

CUNHA, A. M. Patronagem, Clientelismo e Redes Clientelares: a aparente duração alargada de um mesmo conceito na história política brasileira. **História**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 226-247, 2006.
Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-90742006000100011&script=sci_arttext. Acesso em: 29 out. 2013.

DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2005.

DANSEREAU, P. Uma preparação ética para a mudança global: prospecção ecológica e prescrição moral. In: VIEIRA, P. F.; RIBEIRO, M. A. (Orgs.) **Ecologia Humana, ética e educação**. A mensagem de Pierre Dansereau. Porto Alegre: Pallotti/APED, 1999. p 299 – 372.

DIEGUES, A. C. O. **Mito Moderno da natureza Intocada**. 2.ed. São Paulo: Ed. HUCITEC, 1996.

DIONISIO, F.; GORDO, I. The tragedy of the commons, the public goods dilemma, and the meaning of rivalry and excludability in evolutionary biology. **Evolutionary Ecology Research**, v. 8, p. 321–332, 2006.

DOUGLAS, Mary. **Risk Acceptability According to the Social Sciences**. New York: Russell Sage Foundation, 1985.

FAORO, R. **Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

FEENY, D. et al. The tragedy of the commons: Twenty-two years later. **Human Ecology**, v. 18, 1990.

FREIRE, Madalena. O Que é um Grupo? In: GROSSI, E. P; BORDIN, J. (Orgs.). **Paixão de Aprender**. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1992.

GADOTTI, M. **Pedagogia da Terra**. 2. ed. São Paulo: Peirópolis, 2000.

GALLOPÍN, G. C. Ecología y ambiente. In: LEFF, E. (Org.). **Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo**. México: Siglo XXI, 1986. p 126-172.

GARCIA, R. Interdisciplinaridad y sistemas complejos. In: LEFF, E (Org.). **Ciencias sociales y formación ambiental**. Barcelona: Gedisa, 1994.

GAROPABA. Prefeitura Municipal de Garopaba . **Plano Diretor Municipal: levantamentos da fase inicial**. Execução Consórcio Hardt-Engemin. Supervisão Companhia de desenvolvimento de Santa Catarina (CODESC), 2008.

GASPARINI, M. F. **Percepção social de riscos de contaminação e intoxicação por agrotóxicos**. Estudo de caso envolvendo a atividade rizícola no litoral centro-sul de Santa Catarina (SC). 138p. Trabalho de Conclusão do Curso de Ciências Sociais (Centro de Filosofia e Ciências). Universidade Federal de Santa Catarina, Humanas. Florianópolis, 2008.

GIDDENS, A. **A transformação da intimidade**. São Paulo: Ed. Unesp, 1994.

_____. **Modernidade e Identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002

GOBIN, J. **Professional Development Programme: Coastal Infrastructure Design, Construction and Maintenance**. Antigua:

University of the West Indies, 2001. Disponível em:
 <http://www.oas.org/cdm_train/courses/course1/Chapter%2010-%20EIAs.pdf>. Acesso em: 04 out. 2013.

GODET, Michel. The art of scenarios and strategic planning: tools and pitfalls. **Technological Forecasting & Social Change**, v. 65, n. 1, p. 3-22, 2000.

GOULET, D. Development ethics and ecological wisdom. In: ENGEL, J. R; ENGEL, J. G. (Ed.). **Ethics of environmental and development**. Tucson: The University of Arizona Press, 1990. p. 36-49.

_____. **Development ethics**. A guide to theory and practice. New York: The Apex Press, 1995.

GRUBER, N.L.S.; BARBOSA E. G. & NICOLODI J. L. Geografia dos Sistemas Costeiro e Oceanográficos: subsídios para gestão integrada da zona costeira. **Centro de estudos de geologia costeira e oceânica-CECO/ UFRGS**, 2003. Disponível em:
 <http://www.ufrgs.br/ceco/gravel/1/CD/docs/Gravel_1_07.pdf> Acesso em: 15 de dez. de 2009.

GUIVANT, J. S. Riscos alimentares: novos desafios para a sociologia ambiental e a teoria social. In: **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 5, 2002.

HABERMAS, J. **On the Pragmatics of Communication**. Cambridge: Polity Press, 1998.

HANNA, S. S., C. Folke, and K. -G. Mäler. **Rights to Nature**. Ecological, Economic, Culture, and Political Principles of Institutions for the Environment. Washington, D.C.: Island Press, 1996.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

HOGAN, D. J.; VIEIRA, P. F. (Orgs.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento**. 2. ed. Campinas: Unicamp, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.
Censo 2010. 2011. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br>.
Acesso em: 13 jul. 2014.

JACOMEL, F. **Conflitos Socioambientais Em Áreas Úmidas Na Zona Costeira Catarinense**. Estudo de caso relacionado à ocupação predatória do “Banhado da Palhocinha”, no Município de Garopaba, no período de 1998 a 2012. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis, 2012.

JODELET, D. Représentations sociales: un domaine en expansion. In: JODELET, D. (Ed.). **Les représentations sociales**. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

JOLLIVET, Marcel; PAVÉ, Alain. The environment: questions and prospects for research. **Environnement**, 5-27, May, 1992.

JOUVENEL, De H. **An Invitation to Foresight, Futuribles**, Paris, 2004.

KEMMIS, S.; MCTAGGART, R. (Eds). **The action research planner**. 3. ed. Victoria: Deakin University, 1988.

KRAMBECK, Sandy R. **Parque Nacional da Serra do Itajaí: desafios e controvérsias**. 2005. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Regional de Blumenau, FURB, Blumenau, 2005.

KUHNEN, A. Meio Ambiente e vulnerabilidade. A percepção ambiental de risco e o comportamento humano. **Geografia**, Londrina, v. 18, n. 2, 2009. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/> Acesso em: 22 dez. 2013.

LENARDÃO, E. **Gênese do clientelismo na organização política brasileira**. [2013]. Disponível em: http://www.pucsp.br/neils/downloads/v11_12_elsio.pdf Acesso em: 29 out. 2013.

LIMA, R. C. **Pequena História territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. São Paulo: Arquivo do Estado de São Paulo, 1991.

LINS, H. N. et al. Turismo em Santa Catarina: caracterização e problemática. In: VIEIRA, P. F. (Org.). **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis: APED Editora, p. 209-26, 2002.

LOVELOCK, James. **As Eras de Gaia: A Biografia da Nossa Terra Viva**. Rio de Janeiro: Ed. Campus. 1991.

MCCAY, B. J. and ACHESON J.M.. Human Ecology of the Commons. In: **The Question of the Commons**. The Culture and Ecology of Communal Resources, eds. B. J. McCay and J. M. Acheson 1-36. Tucson, Arizona: The University of Arizona Press, 1987.

MARÉS, C. F. **A Função Social da Terra**. Porto Alegre: Antônio Fabris Editor, 2003.

MARSHALL, A. **The economics of industry**. London: Macmillian, 1879.

_____. **Princípios de economia**. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

MATUS, C. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: Editora FUNDAP, 1996.

MEADOWS, D. H.; MEADOWS, D. L.; RANDERS, J.; BEHRENS III, W. W. **Limites do Crescimento: Um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973.

MELA, A.; BELLONI, M. C.; DAVICO, L. **A sociologia do ambiente**. Lisboa: Ed. Estampa, 2001.

MINAYO, M. C. de S. **Ciência, técnica e arte: o desafio da ciência social**. In: MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1996.

MORIN, E. **La méthode**. La nature de la nature. Paris: Seuil, 1977.

_____. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2000.

_____. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2005.

_____. **O problema epistemológico da complexidade**. 3.ed. Mira-Sintra: Publicações Europa-América, 2002.

MORIN, E.; KERN, A. B. **Terra Pátria**. Porto Alegre: Sulina, 1995.

MOSCOVICI, S. **Representações Sociais: Investigação em psicologia social**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003.

_____. Sobre a subjetividade social. In: SÁ, C. P de (Org). **Memória, imaginário e representações sociais**. Rio de Janeiro: Museu da República, 2005. p 11-62.

NADVI, K. and SHIMITZ, H. “**Clustering and Industrialisation: Special Issue**”, World Development, vol. 27, no. 9, Great Britain: Elsevier Science, 1999.

NMD. **Avaliação Local Participativa de Ecossistemas Litorâneos no Sul do Brasil**: Projeto piloto de criação de uma Agenda 21 Local na Área da Lagoa de Ibiraquera, município de Imbituba e Garopaba, estado de Santa Catarina. Florianópolis:NMD-UFSC, 2007.

OAKERSON, R. A Model for the Analysis of Common Property Problems. In: CONFERENCE ON COMMON PROPERTY RESOURCE MANAGEMENT, 1986, Washington. **Proceedings...** Washington: National Academy Press, 1986. p 13-30.

_____. Analyzing the commons. A framework. In: BROMLEY, A.A. et al. **Making the commons**. Theory, practice and policy. San Francisco:

ICS Press, 1992.

ORLANDI, E. P. **Análise de discurso**: princípios e procedimentos. Campinas: Pontes, 1999.

PECQUEUR, B. Qualidade e desenvolvimento territorial: a hipótese da cesta de bens e de serviços territorializados. **EISFORIA**, Florianópolis, v.4, n. esp. p 135 - 153, 2006.

PECQUEUR, B. Qualité et développement territorial: l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés. **Economie Rurale**, v. 261, p. 37-49, 2001.

PEREIRA, Raquel Maria Fontes do Amaral. **Formação socioespacial do litoral de Santa Catarina (Brasil)**: gênese e transformações recentes. Geosul, Florianópolis, v.18, n.35, p 99-129, jan./jun, 2003.

PERES, F. Onde mora o perigo? Percepção de riscos, ambiente e saúde. In: MINAYO, M. C. de S.; MIRANDA, A. C. de (Orgs.). **Saúde e ambiente sustentável**: estreitando nós. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2002 a.

_____. **Os desafios da construção de uma abordagem metodológica de diagnóstico rápido da percepção de risco no trabalho**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2002b. Disponível em: http://www.fiocruz.br/editora/media/cap_11_e_veneno_ou_remedio.pdf
Acesso em: 07 out. 2013.

_____. Os desafios da construção de uma abordagem metodológica de diagnóstico rápido da percepção de risco no trabalho. In: PERES, F. (Org.). **É veneno ou é remédio?** Agrotóxicos, saúde e ambiente. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003. p 251-279.

PERRUSSI, A. **Imagens da loucura**: representação social da doença mental na psiquiatria. Recife: Editora da Universidade Federal de Pernambuco, 1995.

PORTO BALEIA. **Projeto**. [2014]. Disponível em:
<http://portobaleia.com.br/projeto> Acesso em: 12 set. 2014.

PRADO JUNIOR, C. **Formação Do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULO LOPES. **Lei Complementar nº29, de 10 de setembro de 2010**. Institui o Plano Diretor participativo de Paulo Lopes. 2010. Disponível em:
http://www.paulolopes.sc.gov.br/arquivosdb/leis/0.731584001381323298_n_29_00.pdf Acesso em: 14 fev. 2014.

PRIGOGINE, I. O reencantamento do mundo. In: MORIN, E.; PRIGOGINE, I. et al. **A sociedade em busca de valores: para fugir à alternativa entre o ceticismo e o dogmatismo**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

PRUDÊNCIO, J. M. **Etnoconservação de recursos hídricos na zona costeira catarinense**: Mapeamento participativo de transformações da paisagem na Bacia do Rio da Madre, municípios de Palhoça e Paulo Lopes, no período de 1950 a 2010. Florianópolis: UFSC, 2012.

OST, François. **A Natureza à Margem da Lei**: a ecologia à prova do direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

QUIVY; R.; CAMPENHOUDT, L.V. **Manual de investigação em ciências sociais**. Portugal: Gradiva, 1992.

RAUD, Cécile. **Indústria, território e meio ambiente no Brasil**: perspectivas da industrialização descentralizada, a partir da análise da

experiência catarinense. Florianópolis: UFSC; Blumenau: FURB, 1999.

RENN, O. Perception of risks. **Toxicology Letters**, v. 149, n. 1-3, p. 405-413, Apr. 2004.

RIGOTTO, R. Produção e consumo, Saúde e Ambiente: em busca de fronteiras e caminhos. In: MINAYO, M. C. de S.; MIRANDA, A. C. de (Orgs.). **Saúde e Ambiente Sustentável: estreitando nós**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2002.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

SÁ, C. P. de. **Núcleo central das representações sociais**. Petrópolis: Vozes, 1996.

SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio Alberto. **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília: Embrapa, 2002.

SACHS, Ignacy. **Stratégies de l'écodéveloppement**. Paris: Les Editions Ouvrières, 1980.

_____. **Ecodesenvolvimento, crescer sem destruir**. 2a ed. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. In: VIEIRA, P. F. (Org.) **Rumo à ecossocioeconomia**. Teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez. 2007.

_____. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. (Org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 29-56.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. [s.l.]: Editora Oficina de textos, 2006.

SANTA CATARINA. **Decreto Estadual n. 5.010, de 22 de dezembro de 2006**. Regulamenta a Lei n. 13.553, de 16 de novembro de 2005, que institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. 2006. Disponível em:
http://www.spg.sc.gov.br/fmanager/spg/projetos_gerencia/arquivo283_1.pdf Acesso em: 09 abr. 2013.

SANTA CATARINA. **Parque Estadual da Serra do Tabuleiro – Diagnóstico dos Meios Físicos e Bióticos – Produto Básico do Zoneamento**. Trabalho encomendado pela FATMA (Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina) e SDM (Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente). 2002.

SANTIN, L. **O papel dos sistemas locais de conhecimento agroecológico no desenvolvimento territorial sustentável**. Estudo de caso junto a agricultores familiares no litoral centro-sul do Estado de Santa Catarina. 151f. Dissertação de mestrado (Agroecossistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

SANTOS, B.de S. Entre Próspero e Caliban: colonialismo, pós-colonialismo e interidentidade. In: RAMALHO, Maria Irene; RIBEIRO, António Sousa (Orgs.). **Entre ser e estar**. Raízes, percursos e discursos da identidade. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SCHERER, M. et al. Urbanização e gestão do litoral centro-sul do estado de Santa Catarina. In: **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n.1, p. 31-50, jan/jun. 2006. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/51169016/Scherer-et-al-2006> Acesso em: 17 jun. 2012.

SCHMITZ, Hubert; NADVI, Khalid. Clustering and industrialization: introduction. **World Development**, Oxford, v. 27, n. 9, p. 1503-1514, 1999.

SEBRAE (Santa Catarina). **Santa Catarina em Números**: Florianópolis: Sebrae/SC, 2010. Disponível em: <http://www.sebrae-sc.com.br/scemnumero/arquivo/Paulo-Lopes.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2013.

SEVERO, C. M. **Pesca artesanal em Santa Catarina**: evolução e diferenciação dos pescadores da Praia da Pinheira. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/15012>. Acesso em: 29 dez. 2012.

SILVA, V. C. A natureza na vida social dos pescadores do Rio Cuiabá – MT. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 4, n.1, p. 71-83, Jan/jun. 2001.

SILVA, M. A. S. M. Sobre a Análise do Discurso. **Revista de Psicologia da UNESP**, v. 4, 2005. Disponível em: <http://www2.assis.unesp.br/revpsico/index.php/revista/article/viewFile/30/55>. Acesso em: 07 mar. 2014.

SILVA, J.L.S. *Cenários prospectivos: O caso da fruticultura dos campos de cima da serra*. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Caias do Sul, 2009. Acessado em: 14 de maio de 2015. disponível em: http://tede.ucs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=302.

SILVA, S.R.U. *Perspectivas de longo prazo sobre o perfil ambiental do etanol de cana-de- açúcar no Brasil*. 2013. Tese (doutorado em Engenharia mecânica) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2013. acessado em: 14 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000914277>.
SLOVIC, P. Perception of risk. **Science**, v. 236, n. 4799, p. 280-285, Apr. 1987. Disponível em: <http://www.uns.ethz.ch/edu/teach/0.pdf>.
Acesso em: 09 set. 2013.

SOARES, C. Em torno do pensamento social e do conhecimento do senso comum. A aplicação da metodologia Alceste em contextos discursivos distintos. In: MOREIRA, A. S. P. (Org.). **Perspectivas teórico-metodológicas em representações sociais**. João Pessoa: UFPB, 2005. p 541-571.

SOUZA, M. L. de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SPINK, M. J. P. Desvendando as teorias implícitas: uma metodologia de análise das representações sociais. In: GUARESCHI, P.;

JOVCHELOVITCH, S. (Org.). **Texto em representações sociais**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1995. p 117-145.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). [website]. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>.

Acesso em: 27 ago. 2014.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Ação Civil Pública**. 2014. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/aceso-rapido/informacoes/vocabulario-juridico/entendendo-o-judiciario/acao-civil-publica> Acesso em: 27 ago. 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Avaliação Local Participativa de Ecossistemas Litorâneos no Sul do Brasil**: Projeto piloto de criação de uma Agenda 21 Local, na Área da Lagoa de Ibiraquera, município de Imbituba e Garopaba, Estado de Santa Catarina. Florianópolis: NMD-UFSC, 2007.

Universidade Federal de Santa Catarina. Observatório do Litoral. Disponível em: <<http://observatoriodolitoral.ufsc.br/>>, acessado em: 10 de abril de 2015.

VEIGA, José Eli. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convênio FIPE – IICA, 2001.
VERGÈS, P. L'Evocation de L'argent: une méthode pour la définition du noyau central d'une représentation. **Bulletin de Psychologie**, v. XLV, p 203-209, 1992.

VIEIRA, P. F. et al. **Diagnóstico socioambiental exploratório e subsídios para a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável no município de Paulo Lopes (SC)**. Relatório elaborado no âmbito do Núcleo Transdisciplinar de Meio Ambiente e Desenvolvimento (NMD) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, 2007.

_____. Introdução. In: VIEIRA, P. F. et al. (Orgs.). **Desenvolvimento**

Territorial Sustentável: subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: APED/Secco, 2010.

_____. Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania. In: VIEIRA, P. H. F. et al. (Org.). **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as ciências sociais.** São Paulo (SP): Cortez, 1995.

_____. **Diagnóstico socioambiental exploratório e subsídios para a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável em Paulo Lopes.** Florianópolis: Núcleo Transdisciplinar de Meio Ambiente e Desenvolvimento/UFSC, 2007.
VIEIRA, P. F.; BERKES, F; SEIXAS, C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais.** Conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: Secco/APED, 2005.

VIEIRA, P. F.; CAZELLA, A. A.; CERDAN, C. Potencialidades e obstáculos à construção de territórios sustentáveis no estado de Santa Catarina. **Política & Sociedade**, v. 8, p. 335-380, 2009.

VIEIRA, P. F.; CUNHA, I. J. Posfácio: repensando o desenvolvimento catarinense. In: VIEIRA, P. V. (Org.). **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento.** Florianópolis: APED, 2002. p. 289-310.

VIEIRA, P. H. F. Meio Ambiente, Desenvolvimento e Planejamento. In:

VIEIRA, P. H. F. et al. (Org.). **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: Desafios para as Ciências Sociais.** São Paulo: Cortez, 1995b. p. 45-98.

VIEIRA, Paulo F. Do desenvolvimento local ao ecodesenvolvimento

territorial. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, Florianópolis, v.10, n. 2, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/1807-1384.2013v10n2p119> Acesso em: 15 nov. 2014.

VIVACQUA, Melissa. **Dilemas da conservação e desenvolvimento na gestão compartilhada da pesca artesanal:**

artesanal: conflitos e sinergias nos processos de criação de Reservas Extrativistas Marinho-Costeiras em Santa Catarina. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

WEBER, J. Gestão de recursos renováveis: fundamentos teóricos de um programa de pesquisas. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (Orgs.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento:** novos desafios para a pesquisa ambiental. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 115-146.

WORLD COMMISSION FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Common Future**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

ZAMBERLAN, Jurandir; FRONCHETI, Alceu. **Preservação do pequeno agricultor e o meio ambiente**. Petrópolis: Vozes, 2001.

ANEXOS

Anexo 1

Breve descrição dos entrevistados devidamente posicionados em seu(s) grupo(s):

Entrevistado 1

Funcionário público municipal e morador do município. Representante da prefeitura.

Entrevistado 2

Pesquisador e morador da região. Residente nativo da região, pesquisador do Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento da UFSC, e professor nos níveis médio e fundamental em instituição pública, além disso, é voluntário em um projeto em escola, que envolve artesanato e ecologia.

Entrevistado 3

Pesquisador, doutorando em geografia e atuante na área da educação.

Entrevistado 4

Pesquisador e morador da região nativo, residente e Imbituba.

Entrevistado 5

Morador do município. Proprietário da RPPN Passarin.

Entrevistado 6

Morador da região representante da Apa da Baleia Franca.

Entrevistado 7

Promotor de Justiça.

Entrevistado 8

Chefe do Ministério Público Federal de Santa Catarina.

Entrevistado 9

Pesquisador, morador da Gamboa desde 2009, funcionária da Fatma desde setembro de 2009, trabalha como técnica administrativa do PEST.

Entrevistado 10

Procurador da República/Ministério Público Federal.

Entrevistado 11

Comerciante, agricultor e morador da região.

Entrevistado 12

Dono de restaurante na praia da Gamboa, possui o estabelecimento há pouco mais de um ano, migrante de São Paulo/SP.