

JOSIANE VILL

**MUNICÍPIOS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS E
ESTADUAIS NO SUL DE SANTA CATARINA: POSSIBILIDADES E
DESAFIOS**

Florianópolis
2006

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

JOSIANE VILL

**MUNICÍPIOS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS E ESTADUAIS NO
SUL DE SANTA CATARINA: POSSIBILIDADES E DESAFIOS**

Orientador: Luiz Fernando Scheibe

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Área de Concentração: Utilização e Conservação dos Recursos Naturais

Florianópolis/SC, junho de 2006

MUNICÍPIOS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS E ESTADUAIS NO
SUL DO ESTADO DE SANTA CATARINA: POSSIBILIDADES E DESAFIOS

JOSIANE VILL

Coordenador: Carlos José Spíndola

Banca Examinadora

Dr. Luiz Fernando Scheibe (Orientador)

Dr.^a Leila da Costa Ferreira (Membro – UNICAMP)

Dr.^a Sandra Maria de Arruda Furtado (Membro – UFSC)

Dr. Ivo M. Theis (Membro – FURB)

Florianópolis/SC, junho de 2006

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor Luiz Fernando Scheibe, pela orientação, paciência e amizade. Não posso deixar de ressaltar seu compromisso e competência na realização das atividades acadêmicas. Gostaria ainda de expressar minha gratidão aos professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia, pelo aprendizado durante as aulas e encontros que partilhamos ao longo dos últimos dois anos.

Agradeço à Capes, pela bolsa.

Meus agradecimentos a todos os entrevistados, Ibama, Fatma e, principalmente, aos funcionários das prefeituras pela disposição e interesse em nos auxiliar nessa pesquisa.

Aos colegas da turma de Mestrado/2004, pela amizade, discussões e festas, que todos realizem seus sonhos e continuem trabalhando por um mundo melhor.

Agradeço em especial aos amigos: Analice, Graça, Dani, Marcão, André e Luiz, pela experiência maravilhosa de sonhar e realizar os sonhos, através do Projeto da Revista Discente Expressões Geográficas.

Agradeço em especial a minha família, pelo apoio e incentivo nas horas mais preciosas e pela união, amor e solidariedade nos momentos difíceis que a vida nos apresenta.

E principalmente, a Deus por mais uma etapa cumprida nessa grande aventura que é viver.

“A terra está em desolação, murcha; o mundo definha e
esmorece, e os chefes do povo estão aterrados”
Isaias

RESUMO

A presente pesquisa tem o intuito de estimular o debate sobre políticas públicas ambientais, e sobre o papel dos municípios nas relações estabelecidas pelos órgãos responsáveis pela política municipal de meio ambiente com os órgãos executores das políticas nas escalas federal e estadual, respectivamente Ibama e Fatma. Da mesma forma, visa-se discutir de que maneira a descentralização das políticas ambientais no Brasil tem contribuído para um fortalecimento da gestão ambiental municipal. A hipótese central é de que o processo de descentralização estabelecido pela Constituição de 1988 ainda não garantiu maior participação dos municípios no processo de gestão e implantação de unidades de conservação. O referencial teórico compreende a revisão dos conceitos de políticas públicas, território, escala, poder e conexões transescalares. Para atingir os objetivos fixados, analisa-se a eventual participação municipal na implementação e gestão de uma unidade de conservação estadual e de duas unidades federais, de proteção integral, no sul do estado de Santa Catarina. Para analisar a relação entre os municípios (Secretarias Municipais) e o governo do Estado (Fatma), estuda-se a relação dos municípios de Nova Veneza, Siderópolis e Treviso com a Reserva Biológica Estadual do Aguai, criada em 1983 com 7.672 hectares. Para analisar a relação entre os municípios e o governo Federal (Ibama), estudam-se as relações dos municípios catarinenses de Praia Grande e Jacinto Machado com o Parque Nacional de Aparados da Serra e com o Parque Nacional da Serra Geral, criados em 1959 e 1992, respectivamente, que juntos possuem uma área de 27.450 hectares, no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina. A coleta de dados foi feita mediante pesquisa documental e realização de entrevistas semi-estruturadas. A análise das informações coletadas evidencia que a implantação das políticas públicas ambientais no nível municipal, apesar das últimas conquistas já realizadas, ainda é bastante precária na maioria dos municípios, mesmo naqueles que precisam rapidamente incorporar essa prática às suas administrações, por possuírem unidades de conservação em seus territórios. Conclui-se ainda que as fracas conexões transescalares entre as instituições ambientais responsáveis pela implementação e gestão das unidades de conservação são o principal desafio a ser superado na atual gestão.

Palavras-chave: Unidades de Conservação em Santa Catarina; Relação entre Estado e Município; Território; Políticas Públicas; Conexões Transescalares

ABSTRACT

This research focus on the relationship between organisms responsible for environmental policies in a municipal level and agencies responsible for executing environmental policies in a federal and state level (Ibama and Fatma, respectively). We also discuss in what ways decentralization of environmental policies in Brazil has contributed to strengthen environmental management in a municipal level. The central hypothesis is that the process of decentralization established by the 1988 Brazilian Constitution has not yet guaranteed a greater participation of the municipalities in the process of management and implementation of Conservation Units. The theoretical framework encompasses a revision of the concept of public policies, territory, scale, power and cross scale interactions. In order to reach the objectives, we analyze the eventual participation of municipalities in the implementation and management of a state Conservation Unit and two federal units (strict protection), in the South of the State of Santa Catarina. To analyze the relationship between the local government and the state government (Fatma), we studied the relationship between municipalities of Nova Veneza, Siderópolis and Treviso with the **Reserva Biológica Estadual do Aguaí**, created in 1983 and with an area of 7.672 ha. To analyze the relationship between the local and the Federal government (Ibama), we studied the municipalities of Praia Grande and Jacinto Machado and the **Parque Nacional de Aparados da Serra** and **Parque Nacional da Serra Geral**, created in 1959 and 1992 respectively, with a total area of 27.450 hectare and located in the states of Rio Grande do Sul and Santa Catarina. The data collection was based on documents research and semi-structured interviews. The analysis shows that the implementation of environmental policies in a municipal level, despite its gains, it is still very precarious in the majority of the municipalities. We also reach the conclusion that weak cross scale interaction between the environmental institutions responsible for implementing and managing the Conservation Units is the main challenge to be overcome.

Keywords: Conservation Units, state/municipality Relationship; Public Policies, Cross Scale Interactions.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Mapa de localização da área de estudo ...	Erro! Indicador não definido.
FIGURA 2 - Mapa de localização das UCs e dos Municípios	Erro! Indicador não definido.
FIGURA 3 - Mapa de localização da Amesc e Amrec.....	30
FIGURA 4 - Área minerada a céu aberto pela CSN – Companhia Siderúrgica Nacional na década de 1960, foto de 1987. Observa-se total ausência de vegetação.	49
FIGURA 5 - Área minerada a céu aberto pela CSN – 16 anos mais tarde.....	49
FIGURA 6 - Localização do Parque Nacional de Aparados da Serra e da Serra Geral	53
FIGURA 7 - Leito do Rio Josafá no Parque Nacional da Serra Geral, com a Serra Geral no segundo plano	54
FIGURA 8 - Parque Nacional de Aparados da Serra, Vista do cânion Itaimbezinho.	55
FIGURA 9 - Localização da Reserva Biológica Estadual do Aguai.....	57
FIGURA 10 - Imagem de satélite da área de estudo.....	62
FIGURA 11 - Barragem do Rio São Bento Município de Siderópolis	64
FIGURA 12 - Lago inundado da Barragem do Rio São Bento, Reserva Biológica do Aguai em segundo plano	64
FIGURA 13 - Modelo de gestão transescalar para UCs.....	117

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Áreas naturais protegidas na Bacia Hidrográfica do Rio Araranguá...	18
QUADRO 2 – Municípios que compõem a Amesc e a Amrec.....	29
QUADRO 3 – UCs federais em Santa Catarina	97
QUADRO 4 – Unidades de Conservação Administradas pela Fatma/SC	99
QUADRO 5 – Instrumentos municipais de gestão ambiental	121
QUADRO 6 – Chefes dos Parques Nacionais Aparados da Serra e da Serra Geral de 2001 a 2006	135

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – População dos municípios da Amesc e da Amrec.....	35
TABELA 2 – Produtividade por Microrregião (% na produção catarinense)	37
TABELA 3 – Participação da Amesc e da Amrec quanto ao número de estabelecimentos e de empregos no estado de Santa Catarina	39
TABELA 4 – População de Jacinto Machado.....	42
TABELA 5 – População de Praia Grande	44
TABELA 6 – População de Nova Veneza	46
TABELA 7 – População de Siderópolis	48
TABELA 8 – População de Treviso	50
TABELA 9 – Total de unidades de conservação federais segundo tipo, categoria e fase	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Agapan – Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural
Acevam – Associação de Colonos Ecologistas do Vale do Mampituba
Amatur – Associação de Meio Ambiente de Turvo
Amesc – Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense
Amrec – Associação dos Municípios da Região Carbonífera
BHRA – Bacia Hidrográfica do Rio Araranguá
Casan – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
Cincres-SC – Centro Integrado de Ciência da Região Sul de Santa Catarina
Conama – Conselho Nacional de Meio Ambiente
CDCMAM – Comissão de Defesa do Consumidor Meio Ambiente e Minorias
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
CNEA – Cadastro Nacional das Entidades Ambientais
DNIT – Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes
DGASC – Diagnóstico da Gestão Ambiental do Estado de Santa Catarina
Fatma – Fundação Estadual de Meio Ambiente
Fecam – Federação Catarinense de Municípios
Feec – Federação das Entidades Ecológicas Catarinenses
Fiesc – Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina
Funatura – Fundação Pró-Natureza
Geasc – Grupo Ecológico Ativista Sul Catarinense
Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IAR – Instituto Ambiental Ratoles
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IEA – Instituto de Estudos da Amazônia
LAAm – Laboratório de Análise Ambiental
MEL – Movimento Ecológico Livre
Movec – Associação do Movimento Ecológico de Capivari
MMA – Ministério do Meio Ambiente
ONG – Organização Não-Governamental
PNAS – Parque Nacional de Aparados da Serra
PNSG – Parque Nacional da Serra Geral
PL – Projeto-de-Lei
Rebio Aguai – Reserva Biológica Estadual do Aguai
Sema – Secretaria Especial de Meio Ambiente
Sisnama – Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SDS – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Sustentável
SEUC – Sistema Estadual de Unidades de Conservação
Sudepe – Superintendência da Pesca
SUDHEUEA – Superintendência da Borracha
UCs – Unidades de Conservação
UICN – União Internacional para a Conservação da Natureza

SUMÁRIO

RESUMO	6
ABSTRACT	7
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	8
LISTA DE QUADROS E TABELAS	9
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	10
CAPÍTULO I	14
1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO	15
1.2 PERGUNTAS NORTEADORAS E HIPÓTESE	22
1.3 OBJETIVOS.....	23
1.4 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	23
1.5 ORGANIZAÇÃO DO TEXTO.....	26
CAPÍTULO II	29
2 OS MUNICÍPIOS ABRANGIDOS PELA PESQUISA NO CONTEXTO DA AMESC E DA AMREC: UM ESFORÇO DE ANÁLISE	29
2.1 INTRODUÇÃO.....	29
2.2 FORMAÇÃO TERRITORIAL – AMESC E AMREC	31
2.3 AMESC, AMREC E A POPULAÇÃO	33
2.4 EVOLUÇÃO ECONÔMICA DA AMESC E DA AMREC	36
2.4.1 Agricultura	36
2.4.2 Indústria e Comércio	38
2.5 OS MUNICÍPIOS ABRANGIDOS PELAS UCs NA AMESC E NA AMREC	41
2.5.1 Município de Jacinto Machado	41
2.5.2 Município de Praia Grande.....	43
2.5.3 Município de Nova Veneza.....	45
2.5.4 Município de Siderópolis	47
2.5.5 Município de Treviso	50

2.6 OS PARQUES NACIONAIS DE APARADOS DA SERRA E DA SERRA GERAL.....	51
2.7 A RESERVA BIOLÓGICA ESTADUAL DO AGUAÍ.....	55
2.8 ASPECTOS AMBIENTAIS DA AMESC E AMREC	58
2.9 A IMPORTÂNCIA DAS ENCOSTAS DA SERRA PARA OS MUNICÍPIOS DO SUL	60
2.9.1 A Problemática da Água no Sul.....	61
2.10 OS MOVIMENTOS AMBIENTAIS NO SUL DE SANTA CATARINA E SUA PERSPECTIVA.....	65
CAPÍTULO III	68
3 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: AS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E SUA APLICABILIDADE NA ÁREA DE ESTUDOS	68
3.1 INTRODUÇÃO.....	68
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS	68
3.3 CONSOLIDAÇÃO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL.....	72
3.4 DA CRIAÇÃO DAS PRIMEIRAS UCs À CONSOLIDAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA MUNDIAL PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA	75
3.5 FATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE APROVAÇÃO DA LEI Nº 9.985/ 2000 – SNUC.....	81
3.5.1 O SNUC e os Avanços Após Sua Criação (2000-2005).....	85
3.5.1.1 Elaboração de planos de manejo após 2000	87
3.5.1.2 Participação popular e consultas públicas na criação de UCs	89
3.5.1.3 Gestão participativa das UCs	93
3.5.2 Ibama	96
3.6 SISTEMA ESTADUAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A FATMA	98
CAPÍTULO IV	100
4 MEIO AMBIENTE E PODER NO TERRITÓRIO MUNICIPAL.....	100
4.1 INTRODUÇÃO.....	100
4.2 A (RE)CONSTRUÇÃO DE UM DISCURSO DE NATUREZA.....	100
4.3 TERRITÓRIO MUNICIPAL: ARENA DE PODERES OU CONSTRUÇÃO DE UM PROCESSO INOVADOR DE GESTÃO?	103
4.4 O MUNICÍPIO E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	108
4.4.1 Os Municípios e as Secretarias de Meio Ambiente	111
4.4.2 Qualificação Profissional	112
4.4.3 O Município e a Legislação Sobre as UCs.....	112

4.4.4 Consórcios Intermunicipais	113
4.4.5 Municipalização	113
4.5 O PODER DA ESCALA E AS NOVAS FORMAS DE GESTÃO TRANSESCALARES .	114
4.5.1 O Município como Instância de Poder Local	117
CAPÍTULO V	119
5 ANÁLISE DOS ESTUDOS DE CASO: PRAIA GRANDE, JACINTO MACHADO E O PARQUE NACIONAL DE APARADOS DA SERRA E O PARQUE NACIONAL DA SERRA GERAL; TREVISÓ, SIDERÓPOLIS, NOVA VENEZA E A RESERVA BIOLÓGICA ESTADUAL DO AGUAÍ	119
5.1 OS MUNICÍPIOS E A GESTÃO AMBIENTAL	120
5.1.1 Um Processo Importante: O Planejamento Microrregional.....	127
5.2 OS PARQUES NACIONAIS DE APARADOS DA SERRA E DA SERRA GERAL COMO PALCO PARA AS RELAÇÕES ENTRE O IBAMA E OS MUNICÍPIOS	128
5.2.1 Conselho Consultivo e os Municípios: Início de uma Gestão Participativa? ..	129
5.2.2 Plano de Manejo: Consolidação da Gestão Participativa?	136
5.2.3 Projetos Transescalares: Praia Grande e os Parques	141
5.2.4 Projetos Transescalares: Jacinto Machado e os Parques.....	142
5.3 A RESERVA BIOLÓGICA ESTADUAL DO AGUAÍ COMO PALCO PARA AS RELAÇÕES ENTRE A FATMA E OS MUNICÍPIOS	143
5.4 MUNICÍPIOS: DESAFIOS E POSSIBILIDADES NA IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DAS UCs.....	147
5.4.1 Descentralização como Estratégia Real de Fortalecimento da Escala Local.	148
5.4.2 Fracas Conexões Institucionais Transescalares.....	149
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	152
REFERÊNCIAS	156
ANEXOS.....	162
Roteiro das Entrevistas.....	
Atas do Conselho Consultivo do PNAS e PNSG.....	

CAPÍTULO I

1 INTRODUÇÃO

A participação dos municípios na gestão ambiental é um processo novo e ainda em construção no Brasil. A Constituição Federal de 1988 criou condições para a descentralização de políticas públicas, permitindo que estados e municípios assumam uma posição mais ativa nas questões ambientais locais e regionais. Segundo o art. 30 da Constituição da República (BRASIL, 1988), compete aos municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- [...]
- VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- [...]

Entre as estratégias para a conservação da biodiversidade, a criação de unidades de conservação pelos Poderes Públicos Federal, Estaduais e Municipais tem sido a estratégia mais adotada para a conservação dos recursos naturais.

No Brasil as unidades de conservação (UCs) são entendidas como:

Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites

definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. (BRASIL, 2000).

São divididas em duas categorias: Unidades de Proteção Integral, denominadas de Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre; e Unidades de Uso Sustentável, denominadas de Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

1.1 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

Este trabalho tem como objeto fundamental de análise a relação entre o ente federado município e as UCs federais e estaduais. A pesquisa pretende verificar a situação atual da aplicação das políticas públicas relacionadas às unidades de conservação por parte dos municípios, com respeito à relação do município com unidades de conservação de outras esferas do Poder Público (estaduais e/ou federal) que tenham área compreendida dentro do território municipal.

O município brasileiro passou por diversas alterações em sua estrutura e autonomia, no período colonial, no imperial e no republicano, neste último em virtude das muitas constituições promulgadas. (BREMAEKER apud PINTO, 2002, p. 120).

Na atualidade, devido ao processo de descentralização e ao aumento da autonomia dos municípios, fatores estes proporcionados pela Constituição de 1988, concordamos com Pinto (2002, p. 4) quando afirma que:

[...] por ser a única unidade de Governo local, o município constitui-se na base para a descentralização política e administrativa. É, também, um dos pilares sobre os quais a democracia se sustenta, pois concede às comunidades locais o direito de decidir sobre os assuntos de seu interesse. Assim sendo, num país com as dimensões territoriais do Brasil, a existência do município é fundamental para a garantia do exercício da cidadania.

Estudos que visam entender qual o papel dos municípios, quais as ações que estão se materializando no espaço municipal, que confirmem ou não o discurso de descentralização tão difundido no momento atual são objetos de interesse da geografia.

O tipo de relação entre os municípios e as UCs das diferentes esferas públicas poderá esclarecer, entre outros, dois aspectos que para nossa pesquisa são tidos como fundamentais: a funcionalidade dos processos participativos na gestão de UCs; e os conflitos de gestão entre os diferentes níveis governamentais presentes na administração pública brasileira.

Para buscar indícios desses aspectos e responder às perguntas formuladas para esta pesquisa, pretende-se investigar dois processos em estágios diferentes que envolvem as administrações municipais e UCs. O primeiro envolve duas administrações municipais, de Praia Grande e de Jacinto Machado, e suas relações com o Parque Nacional de Aparados da Serra e o Parque Nacional da Serra Geral. E o segundo, os municípios de Nova Veneza, Siderópolis e Treviso, e as suas relações com a Reserva Biológica do Aguai (Figuras 1 e 2).

Os municípios e as UCs acima mencionados fazem parte da região sul do estado de Santa Catarina e estão inseridos mais precisamente na Associação dos

Municípios do Extremo Sul Catarinense (Amesc) e na Associação dos Municípios da Região Carbonífera (Amrec).

A escolha dessa área não se deu de forma aleatória: a autora vem desenvolvendo pesquisa na área desde 2001 em função de sua ligação com o Laboratório de Análise Ambiental (LAAM) do Departamento de Geociências da Universidade Federal de Santa Catarina, que desde o ano de 1991 analisa a qualidade ambiental da Região Sul Catarinense, com ênfase, nos últimos anos, na Bacia Hidrográfica do Rio Araranguá (BHRA), na qual estão inseridos quatro dos municípios acima citados.

Em trabalho sobre as UCs da BHRA, Vill (2003) faz um breve levantamento das existentes na área (Quadro 1) e estuda detalhadamente em três municípios (Criciúma, Maracajá e Forquilha) as UCs municipais. Esse estudo apontou que, apesar de essas UCs terem áreas reduzidas (parques municipais que variam de 6,7 ha a, no máximo, 107,89 ha), desempenham papel importante nos municípios no que diz respeito à prática da educação ambiental e como espaços de lazer para as comunidades. Um ponto importante a ser destacado no estudo é que, no caso dos três parques municipais estudados, ainda conforme o Quadro 1, não existem conflitos fundiários, pois foram áreas doadas às prefeituras ou compradas por elas. Esse estudo, em âmbito municipal, apontou, contudo, as grandes dificuldades administrativas enfrentadas pelos municípios para colocar em prática suas políticas ambientais, políticas que por vezes não estão muito claras tanto para os funcionários e gestores públicos como para os cidadãos. Fica evidente que a atuação do município na gestão de UCs municipais é passível de erros, mas também de acertos. São justamente esses acertos que nos levaram a querer investigar mais a fundo o papel dos municípios na co-gestão das UCs que não estão diretamente sob sua responsabilidade administrativa, mas que do ponto de vista jurídico, e também político, dependem de uma gestão integrada entre as diferentes esferas públicas para lograrem êxito.

Município de Criciúma	Parque Ecológico José Milanese (6,70 ha) APA – Morro Albino e Morro Esteves APA – Lagoa do Verdinho APA – Morro Casagrande e Morro Cechinel	Lei 2.586/91 Lei 2.459/90 e 3.179/96 Lei 4.276/01 Lei 2.376/88
Município de Maracajá	Parque Ecológico Maracajá (107 ha)	Lei 224/90
Município de Jacinto Machado	Parque Nacional da Serra Geral (Parcial)	Decreto 531/92
Municípios de Treviso, Morro Grande e Nova Veneza	Reserva Biológica do Aguai	Decreto 19.635/83
Município de Siderópolis	Reserva Biológica do Aguai APA – São Geraldo APA – Bacias do Rio Kuntz e Fiorita	Decreto 19.635/83
Município de Forquilha	Parque Ecológico São Francisco de Assis (7,9 ha)	Lei 209/93

■ Municípios objeto de estudo

Fonte: Vill (2003)

QUADRO 1 – Áreas naturais protegidas na Bacia Hidrográfica do Rio Araranguá

Para analisar as relações entre os municípios e a União, gestão municipal (Secretarias Municipais) e Ibama, as unidades de conservação estudadas foram o Parque Nacional de Aparados da Serra e o Parque Nacional da Serra Geral, que abrangem áreas dos municípios de Cambará do Sul, no estado do Rio Grande do Sul, e de Praia Grande e Jacinto Machado, situados no estado de Santa Catarina. Como os dois parques são contíguos, os ecossistemas protegidos são os mesmos e a soma de suas áreas é de 27.450 hectares.

Tanto o município de Praia Grande como Jacinto Machado possuem população inferior a 10.000 habitantes, com a base da economia ainda agrícola, e conservam traços que podem caracterizá-las como “cidades do interior”. Possuem beleza cênica ímpar, devido às características geográficas de seus territórios: a morfologia das encostas da Serra Geral, com suas escarpas de vegetação exuberante, e inúmeras cachoeiras e quedas d’água, que propiciam aos moradores e aos visitantes um contato direto com a natureza.

Para analisar a relação entre os municípios e o governo do estado, gestão municipal (Secretaria Municipal) e a Fatma, foi estudada a Reserva Biológica Estadual do Aguai, criada em 1983, com 7.672 hectares. As Reservas Biológicas fazem parte do grupo de Unidades de Proteção Integral. Os Municípios que cedem áreas para essa UC são Nova Veneza, Siderópolis e Treviso. Também são pouco representativos do ponto de vista populacional: nenhum deles ultrapassa os 13.000 habitantes.

Diante desse cenário, a presente pesquisa tem o intuito de estimular o debate sobre políticas públicas ambientais e o papel dos municípios nas relações estabelecidas pelo órgão executor responsável pela política municipal de meio ambiente com o órgão executor nas escalas federal e estadual, respectivamente, Ibama e Fatma, para implementação e gestão das UCs das referidas escalas inseridas no território municipal. Da mesma forma, visa-se discutir de que maneira a descentralização das políticas ambientais no Brasil têm contribuído para o fortalecimento da gestão ambiental municipal. E, ainda, o que para a pesquisa mostrou-se de extrema importância, analisar e entender o **Estado em ação**, isto é, o modo de operar do Estado que se traduz no ato de “fazer” políticas (VIANA, 1996).

As ações classificadas como políticas públicas neste trabalho são realizadas pelos diferentes níveis governamentais. Podem ser elaboradas por um determinado nível, como no caso do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), no entanto, serão implantadas nos três níveis institucionais que o Brasil possui, ou seja, a política é criada por um determinado nível, mas será implantada e gerida também por outros níveis. Podem também ser políticas municipais que o nível local cria e implanta para contribuir com os objetivos nacionais de preservação da natureza através de UCs. Nossa abordagem foi realizada a partir do conceito de território, de poder e das relações transescalares.

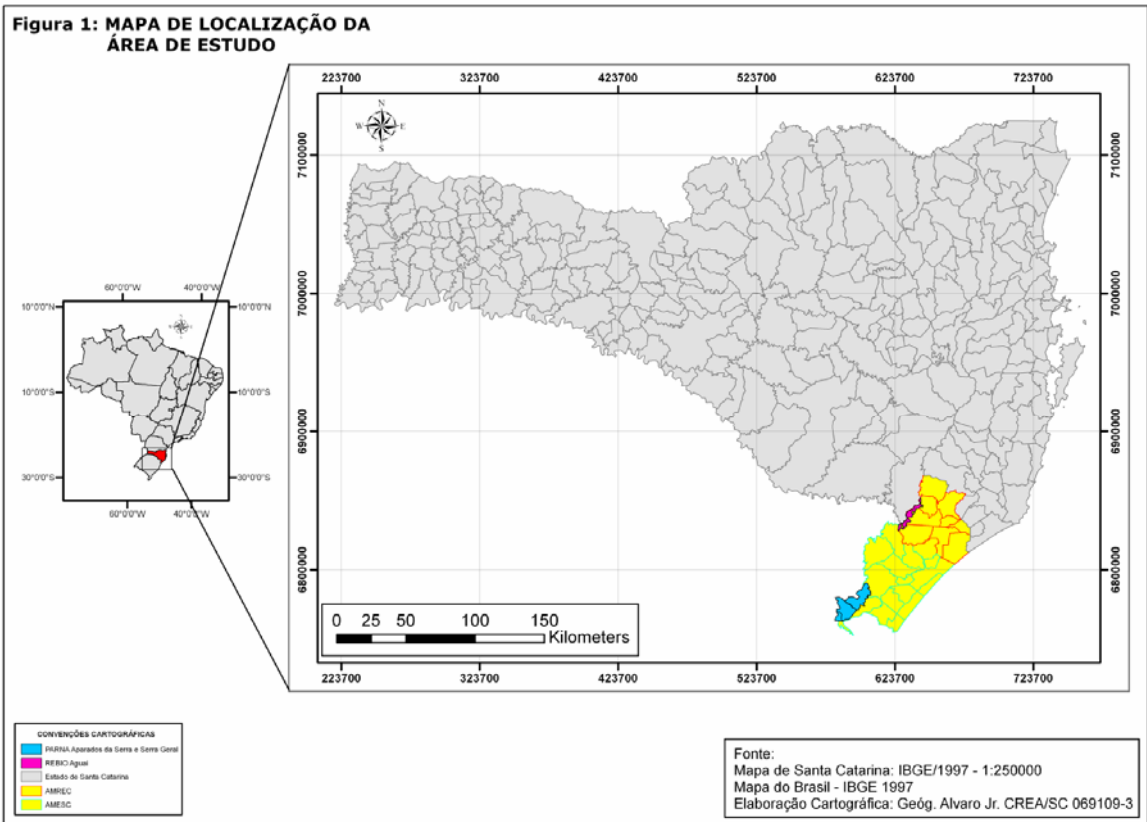
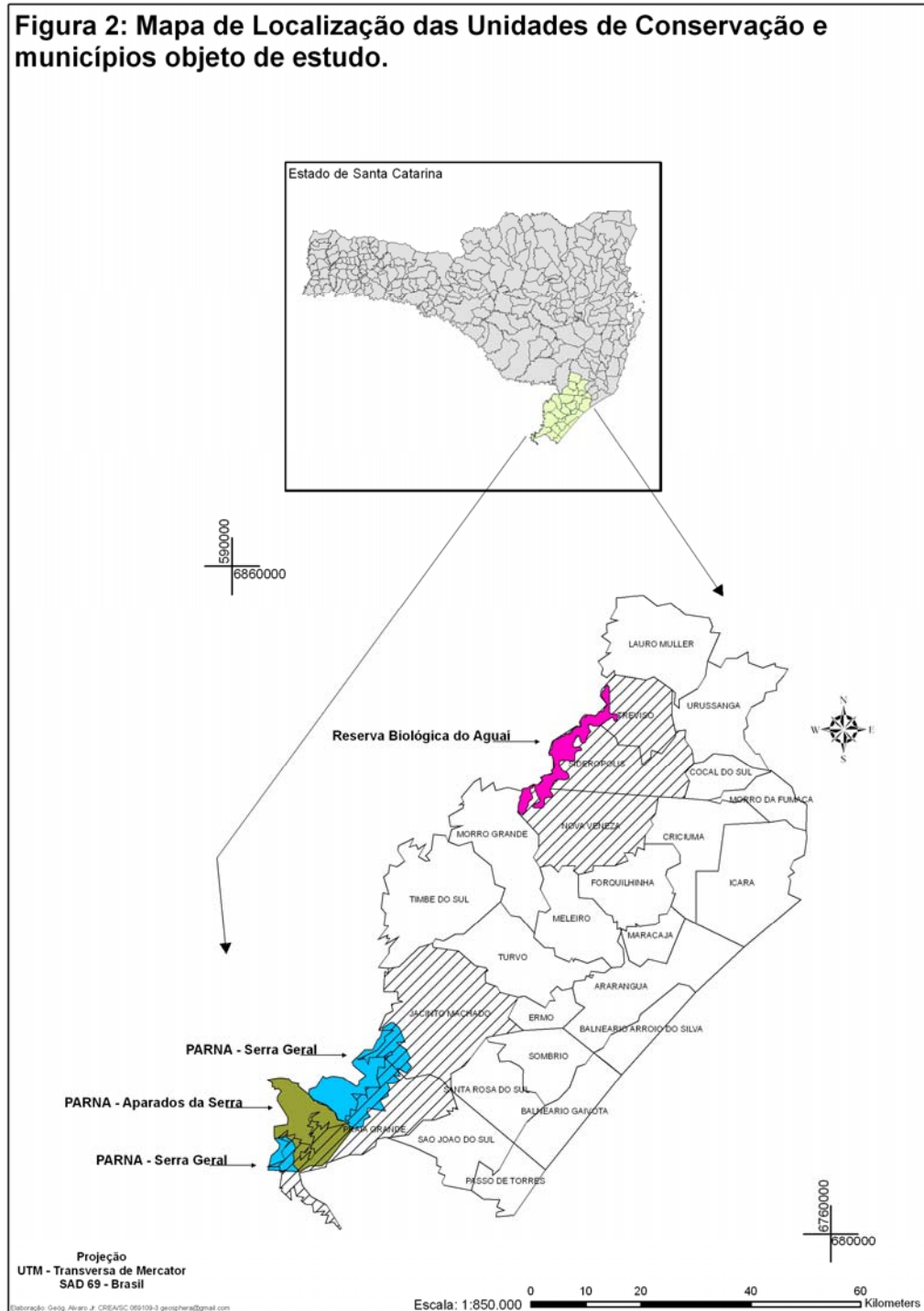


Figura 2: Mapa de Localização das Unidades de Conservação e municípios objeto de estudo.



PERGUNTAS NORTEADORAS E HIPÓTESE

Nossa investigação foi norteada pelas perguntas a seguir.

a) Qual é a relação política, jurídica e financeira do município com as UCs?

b) Os municípios assumiram, após o ano 2000, com a aprovação do SNUC, que consolidou o processo de descentralização das políticas públicas ambientais, as obrigações decorrentes desse processo na criação, implementação e gestão das unidades de conservação?

c) Quais são as políticas públicas que o município (Secretarias de Meio Ambiente, Secretarias de Educação e Secretarias de Agricultura) está implementando para potencializar os possíveis benefícios das UCs (federal e estadual) e, por outro lado, para minimizar os possíveis conflitos e problemas existentes com relação às UCs?

d) Como se dá a comunicação, a ação conjunta entre município e estado, entre município e união, quando o assunto é a implementação e gestão de UCs?

e) As organizações não-governamentais (ONGs) do sul do estado estão presentes nas discussões referentes às UCs objeto deste estudo?

f) Quais são as potencialidades e as fraquezas da gestão municipal, considerando-se o processo de descentralização das políticas ambientais e a implantação do SNUC?

Para contextualizar a temática e o problema de estudo, entende-se como hipótese central que o processo de descentralização não garantiu maior participação dos municípios no processo de gestão e implantação de UCs; assim como a existência do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e do Sistema Estadual não tem promovido como poderia a resolução dos problemas e conflitos ligados à criação, implementação e gestão das UCs.

Pressupomos que a participação dos municípios nos processos de criação, implementação e gestão de UCs ainda assume contornos incipientes, o que implica

a não-superação dos conflitos entre as instituições gestoras do meio ambiente nas diversas escalas que atuam no Brasil.

1.3 OBJETIVOS

Definimos como objetivo geral deste trabalho identificar e analisar a participação municipal na implementação e gestão de UCs de Proteção Integral (estadual/federal) existentes no sul de Santa Catarina. Em termos específicos pretende-se:

- a) identificar e analisar as políticas públicas dos municípios relativas às Unidades de Conservação;
- b) analisar a gestão ambiental dos municípios, instrumentos utilizados e ações empreendidas;
- c) identificar como os municípios estão se articulando para implantar o SNUC, Lei nº 9.985/2002, e o SEUC, Lei nº 11.986/2001;
- d) identificar e analisar os projetos que os municípios possuem relativos às Unidades de Conservação e o resultado desse processo no território municipal;
- e) analisar a participação dos municípios de Praia Grande e Jacinto Machado no Conselho Gestor dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral;
- f) analisar a participação dos municípios de Nova Veneza, Treviso e Siderópolis na implementação da Reserva Biológica Estadual do Aguaí.

1.4 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Para delimitar a abordagem sobre políticas públicas e Unidades de Conservação, optamos pela abordagem da *policy analyse*, que objetiva analisar “a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política” (FREY, 2004).

Para o desenvolvimento do tema do presente estudo, foram escolhidas três UCs, que representam dois estudos de caso: a Reserva Biológica Estadual do Aguai, nos municípios de Nova Veneza, Siderópolis e Treviso; e o Parque Nacional de Aparados da Serra e o da Serra Geral, nos municípios de Praia Grande e Jacinto Machado.

Portanto, na tentativa de compreender e elucidar os entraves à gestão ambiental municipal no que diz respeito às UCs, realizamos um estudo sobre as políticas públicas ambientais no território municipal, investigando as instituições ambientais dos três níveis de governo, e sobre a legislação que trata das UCs – Lei nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000) e Lei nº 11.986/2001 (SANTA CATARINA, 2001) –, procurando analisar os objetivos das leis e os resultados alcançados, e, ainda, os programas e projetos desenvolvidos pelos diferentes níveis institucionais para a implementação e gestão das UCs.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, levamos em consideração o que nos lembra Oliveira (1998) sobre metodologia das ciências humanas: pesquisar se aprende mediante o próprio fazer é pesquisando que aprendemos a pesquisar, enfatizam os especialistas; nada poderia substituir essa prática, mesmo porque muitas situações inusitadas esperam pelo pesquisador no decorrer dos variados momentos de seu trabalho e, como se deduz, elas não estão, e nem sequer poderiam estar, previamente decodificadas em manual algum.

Numa primeira etapa realizamos uma ampla revisão bibliográfica sobre o tema em foco, buscando subsídios teóricos para analisar o objeto de estudo.

O trabalho de campo, nos cinco municípios objeto do estudo, realizado em duas etapas – de 27/07/2005 a 30/07/2005 e de 09/11/2005 a 12/11/2005 –, foi orientado de modo a nos dar subsídios para compreender a atual configuração da gestão ambiental nesses municípios e sua participação na implementação e gestão

das UCs (Federal e Estadual). O trabalho se dividiu em dois focos: o primeiro, coletar material referente às políticas públicas municipais, à legislação municipal ambiental e a projetos desenvolvidos pelo município que envolvessem as UCs; e o segundo, entrevistar os atores responsáveis pela gestão ambiental no município e os chefes das UCs. Neste caso, somente os parques nacionais possuem chefia – a Reserva Biológica do Aguai não possui.

Sendo assim, para obter as informações a partir das falas desses atores, adotamos a entrevista semi-estruturada, utilizando-se de gravação magnética com transcrição literal das fitas.

Segundo Minayo (1993, p. 58):

Em geral, as entrevistas podem ser estruturadas e não estruturadas, correspondendo ao fato de serem mais ou menos dirigidas. Assim, torna-se possível trabalhar com a entrevista aberta ou não estruturada onde o informante aborda livremente o tema proposto, bem como as estruturadas pressupõem perguntas previamente formuladas. Há formas, no entanto, que articulam estas duas modalidades caracterizando-se como entrevistas semi-estruturadas.

Foram entrevistadas nove pessoas no total, sendo elas: funcionário da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente do município de Praia Grande; funcionária da Secretaria de Turismo do município de Praia Grande; funcionário da Secretaria de Agricultura, Irrigação e Meio Ambiente do município de Jacinto Machado; funcionário da Secretaria de Turismo do município de Jacinto Machado; secretário de Agricultura do município de Nova Veneza; funcionário da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente do município de Siderópolis; funcionária da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente do município de Treviso; chefe do Parque Nacional de Aparados da Serra e Parque Nacional da Serra Geral, vinculado ao Ibama/RS.

Realizamos, ainda, uma entrevista em Florianópolis com um funcionário do Núcleo de Unidades de Conservação do Ibama/SC¹. Também entramos em contato por telefone com o diretor do NUC/Ibama/SC² e o mesmo foi feito com a instituição

¹ Funcionário aposentado do Ibama.

² Entrevista por telefone.

estadual Fatma, porque, devido à falta de tempo disponível dos funcionários do NUC/Fatma, somente conseguimos contato por via telefônica.

Numa terceira etapa, a partir das entrevistas efetuadas, procedemos à interpretação delas, pela técnica de análise de conteúdo, pela qual, segundo Minayo (2002, p. 74):

[...] através da análise de conteúdo, podemos encontrar respostas para as questões formuladas e também podemos confirmar ou não as afirmações estabelecidas antes do trabalho de investigação (hipótese). A outra função diz respeito à descoberta do que está por trás do conteúdo manifesto, indo além das aparências do que está sendo comunicado.

A partir dos documentos coletados também junto às prefeituras, procedemos a uma análise documental³.

Por fim, o acúmulo e o cruzamento de dados coletados por meio de documentos, legislação municipal, projetos das prefeituras, Plano de Manejo dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, atas do Conselho Consultivo dos parques, entrevistas, conversas informais e observações dos resultados das políticas públicas ambientais na escala local nos possibilitaram perceber a dinâmica atual da implementação e gestão das Unidades de Conservação no âmbito municipal.

1.5 ORGANIZAÇÃO DO TEXTO

Este trabalho de pesquisa está estruturado em cinco capítulos. No primeiro capítulo, apresentamos a introdução, a justificativa do estudo, a problemática, o tema de pesquisa e objetivos, e buscamos contextualizar o processo de participação

³ Conferir Quivy e Campenhoudt (1992).

dos municípios no processo de gestão e implantação de UCs. Além disso, apresentamos a metodologia adotada para o presente estudo.

O segundo capítulo, intitulado “Os municípios abrangidos pela pesquisa no contexto da AMESC e da AMREC: um esforço de análise”, foi elaborado com o intuito de fornecer uma compreensão do território onde estão inseridos os estudos de caso. Assim, o capítulo aborda inicialmente a formação territorial da Associação dos Municípios do Extremo Sul de Santa Catarina (Amesc) e da Associação dos Municípios da Região Carbonífera (Amrec). Em seguida, abordamos individualmente os cinco municípios objeto do estudo – Jacinto Machado, Praia Grande, Nova Veneza, Siderópolis e Treviso – e passamos para uma caracterização dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral e da Reserva Biológica Estadual do Aguai. Do contexto dos municípios, nos inserimos em seguida na discussão sobre os aspectos ambientais da área estudada, destacando a problemática da água e a importância da preservação das encostas da Serra Geral para os municípios do sul de Santa Catarina. Finalizamos o capítulo destacando os movimentos ambientais do sul do estado.

Os capítulos três e quatro versam sobre o referencial teórico. No capítulo três apresentamos a revisão bibliográfica sobre políticas públicas, as políticas ambientais no Brasil, a consolidação das Unidades de Conservação como estratégia de conservação da natureza, uma análise do processo de criação do SNUC a partir dos atores envolvidos e dos órgãos responsáveis pela sua implementação, e os avanços alcançados até o momento. No capítulo quatro o referencial teórico contempla revisão bibliográfica sobre território, territorialização, poder, escala e as formas transescalares necessárias para a gestão ambiental.

No quinto capítulo apresentamos a análise dos estudos de caso, abordando a dinâmica atual da gestão das UCs de proteção integral a partir dos municípios. Dessa forma, realizamos a análise dos arranjos institucionais, das relações transescalares e dos projetos desenvolvidos pelas instituições ambientais das diferentes escalas abordadas no estudo. Identificamos, num segundo momento, os desafios e as possibilidades dos municípios na gestão das UCs, sem perder de vista o processo de descentralização e a recente participação do município como ator na

arena política que envolve a gestão e implementação de UCs. Por fim, apresentamos as considerações finais e sugestões.

CAPÍTULO II

2 OS MUNICÍPIOS ABRANGIDOS PELA PESQUISA NO CONTEXTO DA AMESC E DA AMREC: UM ESFORÇO DE ANÁLISE

2.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo trazer ao leitor uma apresentação dos municípios abrangidos pela pesquisa no contexto da Amesc e Amrec. A divisão regional é um processo de classificação do espaço segundo diferentes variáveis: o estado de Santa Catarina foi dividido em 21 associações de municípios, que têm como base as 20 microrregiões geográficas do estado. Essas associações são registradas como personalidade jurídica de direito privado, reconhecidas como instituições de utilidade pública sem fins lucrativos e com estatuto próprio e estruturas internas específicas. No presente trabalho são consideradas duas Associações: Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (Amesc) e Associação dos Municípios da Região Carbonífera (Amrec) (Figura 3), das quais fazem parte os municípios objeto do estudo. Os 26 municípios integrantes das duas associações estão listados no Quadro 2.

AMESC	AMREC
Araranguá**, Balneário Arroio do Silva, Balneário Gaivota, Ermo, * <u>Jacinto Machado</u> , Maracajá, Meleiro, Morro Grande, Passos de Torres, * <u>Praia Grande</u> , Santa Rosa do Sul, São João do Sul, Sombrio, Timbé do Sul e Turvo.	Cocal do Sul, Criciúma**, Forquilha, Içara, Lauro Müller, Morro da Fumaça, * <u>Nova Veneza</u> , Orleans, * <u>Siderópolis</u> , * <u>Treviso</u> e Urussanga.

*Municípios objeto do estudo

**Municípios pólo das Associações

Fonte: Federação Catarinense de Municípios (Fecam)

QUADRO 2 – Municípios que compõem a Amesc e a Amrec

Segundo Gomes (2000), as divisões regionais não são definitivas, nem pretendem inscrever a totalidade da diversidade espacial. Elas devem simplesmente

contribuir para a compreensão de um problema e colaborar para dada explicação regional, assim a região é vista como meio, e não um produto.

A análise da população, do comércio, da indústria, da agricultura e da qualidade ambiental das duas Associações que abarcam os municípios estudados é o meio pelo qual buscamos desvendar o cenário em que se dão as relações entre as instituições públicas das diferentes escalas no território.

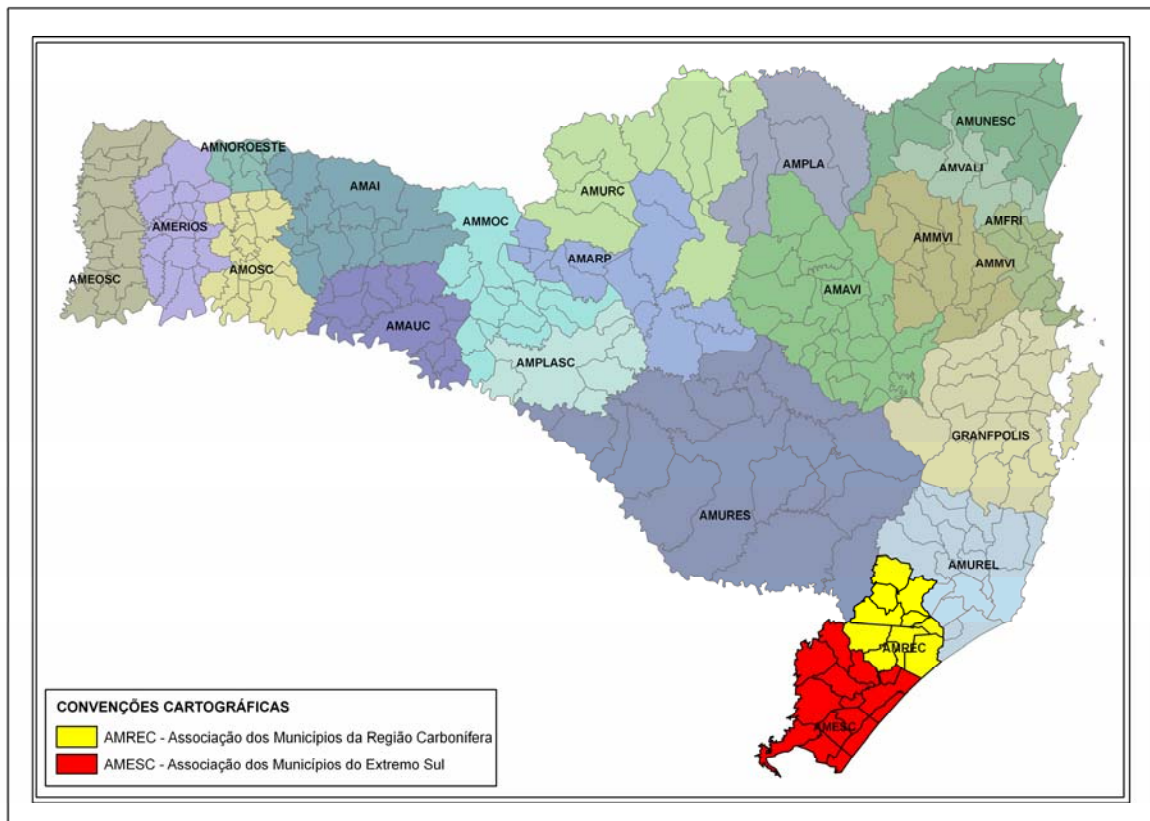


FIGURA 3: Mapa de localização da Amesc e Amrec

2.2 FORMAÇÃO TERRITORIAL – AMESC E AMREC

O tratado de Tordesilhas⁴ definiu como limite imaginário uma linha a 370 léguas a oeste do arquipélago de Cabo Verde (África), que dividiria o mundo entre Portugal e Espanha. Essa linha cortava o território brasileiro de norte a sul, sendo seu limite norte a atual cidade de Belém e, ao sul, a atual cidade de Laguna, com as terras a oeste dessa linha imaginária ficando sob o domínio espanhol. A primeira divisão territorial à qual o território brasileiro foi submetido após seu descobrimento nos idos de 1500 foi a das capitanias hereditárias.

A última capitania no sul do Brasil (Terras de Sant'Ana), criada em 1534 e entregue a Pero Lopes de Souza, que morreu antes de tomar posse, compreendia a área localizada entre as atuais localidades de Paranaguá e Laguna.

Na primeira metade do século XVII tiveram início os primeiros movimentos oficiais de ocupação do sul do Brasil, encabeçados por vicentistas paulistas sob a forma de bandeiras colonizadoras, fundando três núcleos ao longo do litoral sul: São Francisco, em 1645, Desterro (Florianópolis), em 1651, e Laguna, em 1654.

A ocupação das terras ao sul de Laguna foi um processo lento devido a vários motivos. Tratava-se de área de disputa entre as duas coroas, Portugal e Espanha, o que gerou disputas territoriais e muitos conflitos. A ocupação vicentista do litoral, e mais tarde, no século XVIII, por açorianos, enfrentou grandes dificuldades devido à inexistência de estradas, às grandes distâncias que separavam as comunidades e à falta de comunicação, que deixavam as populações em completo isolamento; além da existência de uma barreira natural formada pelos contrafortes da Serra Geral e da Serra do Mar, que se constituía em obstáculo para o avanço das correntes migratórias do litoral em direção ao oeste (CORRÊA, 1994).

Em decorrência da fixação do homem ao território, dois novos núcleos de povoamento surgiram: Araranguá e Tubarão. A nucleação originária da Vila de

⁴ O Tratado de Tordesilhas foi assinado no dia 7 de junho de 1494, em Tordesilhas, Espanha, entre Portugal e Espanha.

Araranguá constitui-se como resultado do caminho percorrido pelo gado e pela conseqüente abertura da estrada entre Morro dos Conventos e Curitiba.

Segundo Notícias Práticas (1908 apud BUSS et al., 2005):

Visando garantir a posse da terra nas disputas com a Espanha, é designado pelo governador da Província de São Paulo, o sargento-mór Francisco de Souza e Faria para abrir um caminho que ligasse Conventos com Curitiba por onde pudessem passar gados e cavalgadura. De Laguna, em 11 de fevereiro de 1728, Souza e Faria partiu rumo ao sul pelo litoral, até o sítio dos conventos, levando consigo cerca de 100 pessoas.

Na seqüência, segundo BUSS et al. (2005):

Cristóvão Pereira de Abreu, comerciante de animais, melhora a estrada e alguns anos após em um só dia foram contados em Capão da Espera – que depois viria a se chamar Campinas e mais tarde Araranguá – cerca de 3.000 cavalgaduras e mais de 130 pessoas. Esta rota, durante aproximadamente uma década, foi a única a conectar o Brasil meridional, e as áreas abastecedoras de gado, com a feira de Sorocaba.

Povoados como Morro das Mortes, hoje Sombrio, Passo do Sertão, atual São João do Sul, e Campinas, atual Araranguá, foram importantes produtores de açúcar mascavo e cachaça, e contavam por volta de 1830 com mais de 70 engenhos movidos a força animal e um número semelhante de alambiques que produziam açúcar mascavo e aguardente, que eram comercializados com os milicianos do Rio Grande do Sul e com os tropeiros (BUSS et al., 2005).

No último quarto do século XIX, com a chegada de imigrantes europeus – italianos, alemães e poloneses –, novos núcleos de colonização são fundados. Esse momento no processo de ocupação do território foi incentivado pelo Presidente da Província de Santa Catarina, à época, D' Alfredo de Escagnolle Taunay (Visconde de Taunay), com o objetivo de formar colônias nos vales dos Rios Tubarão e Araranguá.

No ano de 1877 foi instalado no vale do Tubarão o Núcleo Colonial de Azambuja; em 1878, o Núcleo Colonial de Urussanga; no ano de 1879, um novo grupo de imigrantes se junta aos núcleos de Tubarão e de Urussanga, e uma parcela restante funda um novo núcleo colonial em terras do vale do Araranguá, o Núcleo de São José de Criciúma, no ano de 1880 (BORTOLOTTI, 1992).

Com a Proclamação da República, em 1889, dá-se início a uma nova fase na colonização do sul do estado: o Decreto nº 528/1889, chamado Lei de Glicério, dá o direito às empresas privadas de introduzirem imigrantes estrangeiros no país. Com essa possibilidade, a empresa norte-americana Ângelo Fiorita & Cia (no ano seguinte seria substituída pela Companhia Metropolitana), com sede no Rio de Janeiro, se compromete no ano de 1890 a erguer 20 povoações agrícolas e introduzir um milhão de imigrantes europeus nos estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo e Bahia (sic) (BORTOLOTTI, 1992).

Nesse contexto, novos núcleos de povoação surgiram, como Nova Veneza, Nova Treviso, Nova Belluno, Jordão e Belvedere. Um processo de migração interna vai dar origem a novos núcleos de povoação nas duas primeiras décadas do século XX. Saindo de Criciúma e Nova Veneza, os colonos vão formar comunidades nos atuais municípios de Timbé do Sul, Turvo, Meleiro, Morro Grande, Ermo e Maracajá (BUSS et al., 2005).

Mais tarde, vilas se tornam municípios, municípios sofrem desmembramentos e chegamos à atual configuração político-territorial do sul catarinense, e esses municípios reunidos em associações como a Amesc e Amrec.

2.3 AMESC, AMREC E A POPULAÇÃO

As transformações ocorridas na economia brasileira após a década de 1950 alteraram também a região sul do estado de Santa Catarina, e isso fica evidente com

a análise da mobilidade espacial da população (PIMENTA; & VILL, 2002). No entanto, no estudo em questão, mostramos apenas o cenário atual das duas associações, que abrangem 26 municípios (Quadro 2), que, em 2000, somavam 504.757 habitantes, ou 9,42% da população do estado de Santa Catarina. Dois municípios, Criciúma e Araranguá, sedes das duas associações, são os pólos das duas grandes atividades produtivas: a carbonífera, na área polarizada por Criciúma, e a rizicultura, na área polarizada por Araranguá. Criciúma é certamente o grande responsável pela concentração populacional, com 33,74% da população total. Analisando a Tabela 1, vê-se que, exceto Araranguá (54.649 hab.) e Içara (48.634 hab.), todos os outros municípios possuem população inferior a 21.000 habitantes, no entanto, em 12 municípios – Balneário Arroio do Silva, Balneário Gaivota, Ermo, Maracajá, Meleiro, Morro Grande, Praia Grande, Passo de Torres, Santa Rosa do Sul, São João do Sul, Timbé do Sul e Treviso – a população não chega a 10.000 habitantes.

O município de Criciúma apresenta um alto grau de urbanização (89,80%), assim como os municípios mais próximos: Içara (81,35%), Forquilha (79,33%), Siderópolis (75,32%) e Nova Veneza (62,54%). Já Içara, emancipado na década de 1960, constitui hoje área conurbada do município de Criciúma.

Araranguá, por sua vez, também apresenta um elevado índice de urbanização, 82,34% da população, assim como Balneário Arroio do Silva, com 97,24%, Passo de Torres, com 80,05% de população urbana, e Sombrio e Maracajá, com, respectivamente, 69,35% e 63,54% de população urbana. Balneário Gaivota, Turvo, Treviso, Meleiro e Praia Grande apresentam maior equilíbrio de população rural e urbana, e os demais municípios são predominantemente rurais (Timbé do Sul, com 68,38% de população rural, Jacinto Machado, 58,46%, Ermo, 71,35%, Morro Grande, 74,59%, Santa Rosa do Sul, 61,05%, e São João do Sul, com 83,15%).

TABELA 1 – População dos municípios da Amesc e da Amrec

Municípios	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Pop. Urbana (%)	Pop. Rural (%)
Araranguá	54.649	44.997	9.652	82,34	17,66
Balneário Arroio do Silva	6.043	5.876	167	97,23	2,77
Balneário Gaivita	5.450	2.977	2.473	54,62	45,38
Ermo	2.063	591	1.472	28,65	71,35
Jacinto Machado	10.920	4.536	6.384	41,54	58,46
Maracajá	5.541	3.521	2.020	63,54	36,46
Meleiro	7.080	3.206	3.874	45,28	54,72
Morro Grande	2.901	737	2.164	25,41	74,59
Passo de Torres	4.400	3.522	878	80,04	19,96
Praia Grande	7.286	3.937	3.349	54,03	45,97
Santa Rosa do Sul	7.810	3.042	4.768	38,95	61,05
São João do Sul	6.784	1.143	5.641	16,84	83,16
Sombrio	22.962	15.925	7.037	69,35	30,65
Timbé do Sul	5.322	1.683	3.639	31,62	68,38
Turvo	10.890	5.638	5.252	51,77	48,23
Subtotal	160.101	101.331	58.770	63,29	36,71
Criciúma	170.322	152.955	17.367	89,80	10,20
Lauro Mulher	13.604	9.923	3.681	72,94	27,05
Içara	48.634	39.570	9.064	81,36	18,64
Cocal do Sul	13.726	11.407	2.319	83,10	16,89
Siderópolis	12.069	9.090	2.979	73,32	24,68
Morro da Fumaça	14.551	11.154	3.397	76,65	23,34
Nova Veneza	11.510	7.198	4.312	62,54	37,46
Treviso	3.133	1.560	1.573	49,79	50,21
Urussanga	18.727	10.650	8.077	56,86	43,13
Orleans	20.031	12.813	7.218	63,96	36,04
Forquilha	18.349	14.557	3.792	79,33	20,67
Subtotal	344.656	280.877	63.779	81,49	18,51
Total	504.757	382.208	122.549	75,72	24,28

Fonte: IBGE (2001)

Assim, com base no quadro de informação populacional dos municípios da Amesc e da Amrec, podemos concluir que a maioria da população está concentrada nas duas cidades sedes Criciúma e Araranguá, sendo Criciúma na verdade o grande

concentrador de população, pois sozinho possui mais habitantes que a Amesc. Devemos também considerar a elevada porcentagem de população rural que a Amesc possui, 36,71% da população.

2.4 EVOLUÇÃO ECONÔMICA DA AMESC E DA AMREC

2.4.1 Agricultura

Santa Catarina produz em escala comercial, nas suas diversas microrregiões geográficas, aproximadamente 170 produtos agropecuários, que estão classificados em grupos ou categorias, tais como horticultura, lavouras temporárias, lavouras permanentes, silvicultura e extração vegetal, pescado de águas interiores, pescado de águas marinhas e flores, plantas ornamentais e medicinais. Entre eles, 27 se destacam pela importância social e econômica que apresentam, sendo 19 de origem vegetal e oito de origem animal, que fazem do estado um dos principais produtores de alimentos do país. Cada uma das microrregiões apresenta características diferentes das demais, tanto em termos de recursos naturais e humanos, quanto em produtos agropecuários obtidos. Essas características definem situações microrregionais bastante distintas e diversas; em algumas, determinadas atividades são desenvolvidas com alta produtividade, enquanto em outras a produtividade é baixa e não é competitiva, de acordo com os atuais sistemas de produção (CEPA/SC, 2000/2001).

A Amesc se destaca como primeira produtora de arroz, com 31,8% da produção estadual, terceira produtora de banana, com 10,0% da produção, e também como terceira produtora de fumo, com 12,8% do total produzido no estado. E a Amrec, como a primeira produtora de mel, com 18,2% da produção catarinense.

Os principais produtos da agropecuária de Santa Catarina no ano de 2001 eram: alho, arroz, banana, batata, bovinos, cana-de-açúcar, cebola, erva-mate,

feijão, frangos, fumo, laranja, leite, maçã, mandioca, mel, milho, ovos de galinha, peixes de águas interiores, produtos florestais, soja, suínos, tomate, trigo e uva. A Amesc e a Amrec estavam entre as cinco principais produtoras de seis produtos, e em quatro outros produtos destacavam-se entre as dez principais microrregiões produtoras, conforme apresentação da Tabela 2.

TABELA 2 – Produtividade por Microrregião (% na produção catarinense)

PRODUTO	Amesc (colocação na produção e %)	Amrec (Colocação na produção e %)
Arroz	1ª Produtora 31,8%	4ª Produtora 11,7%
Banana	3ª Produtora 10,0%	5ª Produtora 8,3%
Batata	XXX	4ª Produtora 8,6%
Aves	8ª Produtora 3,0%	7ª Produtora 3,0%
Feijão	XXX	8ª Produtora 4,3%
Fumo	3ª Produtora 12,8%	XXX
Laranja	XXX	9ª Produtora 2,4%
Mandioca	6ª Produtora 7,6%	XXX
Uva	5ª Produtora 2,8%	XXX
Mel	XXX	1ª Produtora 18,2%
Ovos	6ª Produtora 5,0%	XXX

Fonte: Instituto Cepa/SC (2000/2001)

Em uma análise mais detalhada, observa-se que essas microrregiões detêm o primeiro lugar na produção de arroz e de mel, terceiro lugar nas produções de banana e fumo, e juntas produzem 59,9% do arroz catarinense, 36,4% do fumo e 18,3% da produção de banana.

A Amesc possui 9.759 estabelecimentos agrícolas em uma área de 2.975 km² e uma produção interna de 38,6% de arroz, 20,0% de fumo, 11,1% de aves, 7,6% de suínos, 5,3% de carne bovina, 3,2% de banana, 3,1% de ovos de galinha, 2,8% de mandioca, 1,8% de milho e 3,5% de outros produtos. Já a Amrec possui 5.018 estabelecimentos agrícolas em uma área de 2.083 km² e tem a seguinte produção interna: 30,8% de arroz, 14,6% de aves, 13,8% de fumo, 10,1% suínos, 6,2% de

carne bovina, 4,2% de feijão, 4,1% de banana, 4,1% de milho, 2,7% de leite, 2,6% de mel e 7,4% de outros produtos (CEPA/SC, 2000/2001).

É possível afirmar que a produção de fumo e arroz são os pilares de sustentação da economia agrícola do sul do estado de Santa Catarina. Porém, essa produção acarreta problemas ambientais cada vez mais visíveis em função da quantidade elevada de agrotóxicos utilizados nessas culturas, e também pelo aumento veloz da área plantada, principalmente dos arrozais, sem respeitar os limites estabelecidos por lei para a preservação das matas ciliares, e ainda pelos conflitos na captação e utilização de água entre os agricultores, e entre estes e o abastecimento público de algumas localidades.

2.4.2 Indústria e Comércio

Segundo dados da Fiesc (2003), Santa Catarina ocupa a sexta colocação no ranking dos estados mais competitivos do Brasil, atrás de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul.

A indústria catarinense se destaca em vários setores, é líder na América Latina em: produção de refrigeradores, peças para penetração de solo, material rodante para tratores de esteira, impulsores de partida, industrialização de soja e trigo, elementos de fixação (porcas, parafusos, etc.), componentes para bicicletas, confecções em malha, etiquetas têxteis, produtos hospitalares (algodão, gaze, fitas adesivas, etc.), centrais telefônicas de pequeno porte e telefones convencionais. O estado é o primeiro no mercado internacional na fabricação de compressores herméticos, em equipamentos e instrumentos odontológicos, e possui ainda a quinta maior fundição do mundo (FIESC, 2003).

No mercado interno, Santa Catarina é líder em vários segmentos industriais, entre eles em turbinas para pequenas centrais hidroelétricas, motores e geradores elétricos, escapamentos para automóveis e caminhões, sacos de papel, chapéus e

bonés, congelados e resfriados de frango e suínos, artigos para sorvetes, software para auxílio à lista telefônica e para manutenção de postos de gasolina (FIESC, 2003).

Embora exista uma concentração em pólos industriais por região no estado, hoje alguns municípios da Amesc e da Amrec estão desenvolvendo atividades diferenciadas, o que fortalece vários segmentos e atividades, conforme pode ser verificado na análise da Tabela 3, em que se tem um total de 2.375 indústrias em 14 setores diferentes nessas associações. No entanto, o complexo industrial no sul é ainda caracterizado pelo pólo cerâmico, carvão e descartáveis plásticos (minerais não-metálicos), e pelos setores madeireiro e de vestuário. Estes tem um maior peso na economia das duas Associações.

TABELA 3 – Participação da Amesc e da Amrec quanto ao número de estabelecimentos e de empregos no estado de Santa Catarina

CATEGORIA	AMESC E AMREC		ESTADO		PARTIC. REGIÃO/SC (%)	
	Nº Estab.	Nº Empregos	Nº Estab.	Nº Empregos	Estab.	Emprego
Extrativismo mineral	71	3.039	373	5.375	19,0	58,0
Minerais não-metálicos	264	6.283	1591	22.887	16,6	27,5
Indústria metalúrgica	241	2.112	2.189	28.939	11,0	7,3
Indústria mecânica	90	1.655	957	24.846	9,4	6,7
Mat. elétrico e de comunicação	16	133	265	11.543	6,1	1,1
Material de transporte	27	317	289	9.142	9,3	3,5
Madeira e mobiliário	341	2.609	4.354	63.982	7,8	4,1
Papel, papelão, editorial e gráfica	104	861	989	19.459	10,5	5,6
Borracha, fumo, couros peles, outros	82	1.091	590	7.824	13,9	13,9
Química e prod. farmac., vet., perfum.	150	4.845	1.151	27.666	13,1	17,5
Vestuário e artefatos de tecidos	627	8.452	5.776	110.418	10,8	7,7
Indústria de calçados	67	973	284	3.771	23,6	25,8
Prod. aliment., bebidas e álcool etílico	247	2.481	2.773	59.853	8,9	4,1
Serviços industriais de utilidade pública	48	1.111	351	13.452	13,7	8,3
Total	2.375	36.046	21.932	409.157	10,8	8,8

Fonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional – SDR – Criciúma/Araranguá (2003)

Analisando o setor industrial dessas duas microrregiões a partir do tabela 3 e cruzando com dados da Fiesc (2003), podemos destacar os seguintes setores e indústrias:

- a) o setor com maior número de indústrias é o vestuário e artefatos de tecido, com 627 estabelecimentos, como também é o maior empregador, com 8.452 vagas. Está situada no município de Nova Veneza a indústria e comércio de confecções Damyller Ltda., que em 2003 empregava 884 pessoas (chegando a 1.200 funcionários em 2005, segundo dados fornecidos pela prefeitura de Nova Veneza). Outros estabelecimentos importantes são: Calças Calcutá Indústria e Comércio Ltda. e Confecções Delucca Ltda., localizadas na cidade de Criciúma. As pequenas indústrias chamadas de “fundo de quintal” são bastante comuns nesse setor industrial no sul do estado;
- b) o segundo setor mais importante é o mineral não-metálico, do qual fazem parte a indústria cerâmica e a carbonífera. Esse setor conta com 264 estabelecimentos industriais e emprega 6.283 funcionários. As empresas de maior destaque são: Vectra Revestimento Cerâmico Ltda., localizada em Içara; Cerâmica Urussanga S.A., localizada em Urussanga, Cecrisa Revestimento Cerâmico Ltda.; De Lucca Revestimento Cerâmicos Ltda. e Carbonífera Criciúma S.A., localizadas em Criciúma, e Maximiliano Gaidziski S.A., e Indústria de Azulejos Eliane, localizadas em Cocal do Sul e Criciúma, respectivamente.

A Tabela 3 permite que se reconheça a importância das duas microrregiões com relação ao estado de Santa Catarina, pois elas representam 10,8% dos estabelecimentos industriais no estado e empregam 8,8% do pessoal.

Ainda podemos destacar nesta análise, a diversidade de indústrias ali encontradas e o fato de, apesar da clareza da identificação quanto à existência de uma concentração dos maiores estabelecimentos na cidade de Criciúma e em municípios mais próximos como Içara, os pequenos municípios (em termos populacionais) também estarem atraindo estabelecimentos maiores e gerando um

número elevado de empregos, como constatamos mediante a análise individual dos municípios.

2.5 OS MUNICÍPIOS ABRANGIDOS PELAS UCs NA AMESC E NA AMREC

2.5.1 Município de Jacinto Machado

O município de Jacinto Machado, parcialmente abrangido pelo Parque Nacional da Serra Geral, faz parte da Amesc e situa-se na Bacia Hidrográfica do Rio Araranguá (BHRA). Tem uma área de 369 km² e limita-se ao norte com Timbé do Sul, a leste com os municípios de Turvo, Sombrio e Santa Rosa do Sul, ao sul com os municípios de São João do Sul e Praia Grande, e a oeste com o Rio Grande do Sul.

As terras do atual município de Jacinto Machado pertenceram primeiramente a quatro latifundiários, que jamais teriam ali residido: João da Silva Córdova, Antônio Bernardo Boeira, Martinho Ghizz e João Hebbe. “Até o final do século XIX era um pequeno povoado de colonização luso-brasileira chamado de Volta Grande, devido à grande volta que se dava de Araranguá para ali se chegar, em função das grandes áreas alagadiças existentes na planície” (FONTANELLA, 1992, p. 9). Entre 1921 e 1931 Volta Grande recebe um número expressivo de imigrantes italianos e descendentes deles, o que dinamiza o crescimento do local. Em 1930 adquire a condição de distrito, sendo elevado à vila em 31 de março de 1938; a partir de 1943 passa a se chamar Jacinto Machado em homenagem ao brigadeiro Jacinto Machado Bittencourt, combatente da Guerra do Paraguai. Em 21 de junho de 1958 é emancipado do município de Turvo (FONTANELLA, 1992).

A moderada evolução populacional do município tem uma relação direta com as atividades agrícolas, destacada por Speck (2004) e Marcelino (2003). De 1950 a 1970 a população do município passa de 8.778 habitantes para 13.689 habitantes

em virtude da expansiva fase de desenvolvimento em que se encontrava o setor primário, principalmente quanto à cultura de banana, que era o carro-chefe da economia, e também devido a incentivos financeiros empregados nas safras de fumo.

A partir da década de 1970 o município entra num processo lento de declínio populacional, como se destaca na Tabela 4, em seguida, chegando a um decréscimo populacional da ordem de 11,43% de 1970 a 2000.

O declínio populacional em pequenos municípios catarinenses voltados à produção primária é bastante comum e deve-se, em princípio, a fatores estruturais gerados pela evolução econômica: a população que não encontra condições financeiras necessárias para a reprodução social em seu município sai em busca dessas condições em outras cidades, próximas ou não.

TABELA 4 – População de Jacinto Machado

Censos	Pop. Urbana	Pop. Rural	Pop. Total
1950	342	8.436	8.778
1960	674	8.701	9.375
1970	1.582	12.107	13.689
1980	2.375	9.958	12.333
1991	3.602	7.912	11.514
2000	4.536	6.384	10.920

Fonte: IBGE (1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000)

Ainda com base na tabela acima, pode-se observar que, enquanto a população urbana de Jacinto Machado tem um crescimento contínuo, de 342 habitantes em 1950 até 4.536 habitantes em 2000, a população rural também cresce de 8.436 habitantes em 1950 até 12.107 em 1970, e passa ao processo de declínio, caindo no ano de 2000 para 6.384 habitantes. Jacinto Machado chega ao ano 2000 com 58,59% da população do município ainda residente em áreas rurais, o que se deve, entre outros aspectos regionais e locais, à continuidade da forte dependência econômica do município ao setor primário da economia.

Com efeito, a economia de Jacinto Machado tem como base a agricultura e, em menor escala, a pecuária. Segundo Speck (2004), as culturas mais representativas no município são: lavouras temporárias (arroz, milho e fumo) e lavouras permanentes (banana). A rizicultura e a bananicultura juntas respondem por 83,49% da área cultivada no município e por mais de 90% do valor da produção agrícola (SPECK, 2004).

O cultivo da banana tem um papel histórico na formação socioespacial do município de Jacinto Machado. Da década de 50 até a década de 70 esse cultivo era o principal no município (com considerável expansão). Os bananais são cultivados, sobretudo, nas encostas da serra, que ocupam todo o setor oeste do município.

Os setores da indústria, comércio e serviços contam com 150 estabelecimentos (indústria, comércio, prestadores de serviços e órgãos públicos), que empregam 955 pessoas no município de Jacinto Machado (RAIS, 2004). A indústria da madeira e a de alimentos são as mais representativas no município, com o maior número de estabelecimentos e de empregados (RAIS, 2004).

2.5.2 Município de Praia Grande

O Município de Praia Grande está localizado no extremo sul catarinense, na microrregião de mesmo nome. Tem uma área territorial de 295 km², limitando-se ao norte com os municípios de Jacinto Machado e Santa Rosa do Sul, a leste com o município do São João do Sul, e ao sul e oeste com o estado do Rio Grande do Sul.

Sua colonização teve início em 1917, com descendentes de imigrantes açorianos, que praticavam a agricultura de subsistência com cultivos e criações diversificados. Juntaram-se aos primeiros colonizadores populações de várias etnias, que continuaram se dedicando à agricultura praticada em pequenas propriedades e com mão-de-obra familiar. Em 1934 Praia Grande passou à

categoria de Distrito de Araranguá e em 1958 foi emancipada politicamente, passando à categoria de município.

A partir da década de 1970 Praia Grande sofre um processo contínuo de perda populacional, paralelo ao crescimento da população urbana e ao declínio da população rural (Tabela 5). A população do município, que era na década de 1970 de 8.140 habitantes, no ano 2000 diminuiu para 7.286. A perda de população do município foi acompanhada de um processo também lento, de inversão de população rural para urbana: a população rural que na década de 1970 era de 81,99%, na década de 1990 é ainda de 56,18% de população rural. No ano 2000, no entanto, Praia Grande apresenta um equilíbrio entre população urbana e rural: 45,96% da população vive em área rural, enquanto 55,05% da população está na área urbana.

TABELA 5 – População de Praia Grande

Censos	Pop. Urbana	Pop. Rural	Pop. Total
1960	769	6.181	6.957
1970	1.466	6.674	8.140
1980	1.876	5.732	7.608
1991	3.321	4.258	7.579
2000	3.937	3.349	7.286

Fonte: IBGE (1960,1970,1980,1991,2000)

A economia do município é baseada na produção agrícola e tem como principais produtos cultivados o arroz, a banana, o milho, o fumo e a mandioca.

Segundo Costa (2000), a modernização tecnológica da agricultura aumentou a produtividade dos cultivos de fumo e de arroz, melhorando o padrão de vida de alguns agricultores de Praia Grande. Esse processo de modernização, no entanto, não gerou riqueza ao município; a economia permaneceu fundamentada na produção familiar. Embora esse segmento seja predominante, a concentração de terras também evidencia a concentração de renda. Assim como em outras áreas agrícolas do país, também em Praia Grande esse modelo moderno de agricultura foi

excludente. Para Costa (2000, p. 33), “O baixo poder aquisitivo de grande parte da população municipal impossibilitou que muitos agricultores implantassem o padrão tecnológico, a pequena escala de produção lhes criou dificuldades para competir no mercado e para sobreviver no meio rural”. Isso faz com que os pequenos municípios com base econômica na agricultura enfrentem sérios problemas econômicos na atual conjuntura econômica do país.

Quanto ao setor industrial, comércio e serviços em Praia Grande, todos juntos no ano de 2004 empregavam 914 pessoas em 109 estabelecimentos (RAIS, 2004). A indústria de madeira é a que possui o maior número de estabelecimentos (10), e a indústria química tem seis estabelecimentos, com o maior número de empregados (170), porém se destaca o setor público como o maior empregador do município, com 207 empregados.

2.5.3 Município de Nova Veneza

O município de Nova Veneza faz parte da Amrec e tem uma área de 293,55 km². Limita-se ao norte com Siderópolis, ao leste com Criciúma, Forquilha e Maracajá, ao sul com Meleiro e Morro Grande, e ao oeste com o Rio Grande do Sul. A porção mais elevada do município, as encostas da Serra Geral, é parcialmente abrangida pela Reserva Biológica do Aguai.

O processo de ocupação de Nova Veneza teve início em 1890, quando o Governo da União vendeu à Companhia Metropolitana (na época Ângelo Fiorita & Cia.) uma área de 30 mil hectares para a implantação da Colônia Nova Veneza. Essa área compreendia também todos os atuais municípios de Siderópolis e de Treviso e parte dos municípios de Urussanga, Criciúma e Nova Veneza (sic) (BORTOLOTTI, 1992).

A Colônia Nova Veneza tinha seu território em dois municípios, a maior parte ficava no município de Tubarão, mas o núcleo de Nova Veneza, sede da colônia,

localizava-se dentro dos limites do município de Araranguá. Era situada em terras de dois municípios e administrada por uma empresa particular. Segundo Bortolotto (1992), não houve muito empenho de nenhum município, nem do estado, no sentido de atender à área em suas necessidades de infra-estrutura, principalmente no que diz respeito às estradas, à educação e à saúde, ficando a colônia à mercê da Companhia Metropolitana até por volta de 1912. Em 1913, Nova Veneza ascendeu à categoria de vila e, em 1925, quando foi criado o município de Criciúma, Nova Veneza passou a pertencer a esse município como distrito. E, finalmente, em 1958 Nova Veneza obteve sua emancipação política.

Com uma origem eminentemente agrícola, a população rural predominou até a década de 1990, quando era de 5.790 habitantes, para 4.578 que habitavam a área urbana do município (Tabela 6). A partir da década de 60, o município entra em um processo de evasão da população rural, que era de 8.414 habitantes. Concomitantemente ao processo de declínio da população rural, houve um aumento constante da população urbana, que passa assim de 1.496 habitantes em 1970, 18,39% da população do município, para no ano de 2000 corresponder a 62,54% da população, com 7.198 habitantes.

TABELA 6 – População de Nova Veneza

Censos	Pop. Urbana	Pop. Rural	Pop. Total
1960	953	8.414	9.367
1970	1.496	6.639	8.135
1980	3.619	5.546	9.165
1991	4.578	5.798	10.376
2000	7.198	4.312	11.510

Fonte: IBGE (1960, 1970, 1980, 1991, 2000)

A partir da década de 80, a população total do município vem mantendo um moderado crescimento anual, destacando-se em 1,20% (1970-1980), 1,13% (1918-1991) e 1,16% (1991-2000).

A agricultura do município tem na produção do arroz o principal produto, seguido pelo milho, batata, fumo e banana, enquanto os setores da indústria,

comércio e serviços possuem um total de 274 estabelecimentos, que empregam um total de 4.558 pessoas, uma realidade diversa da dos demais municípios que fazem parte dessa análise. Segundo o secretário de Agricultura do Município, “Nova Veneza é o único município da região que aumentou a arrecadação nos últimos anos. Aqui não temos problemas de emprego, inclusive não temos mão-de-obra suficiente, tem que vir gente dos outros municípios para cá...” (Funcionário da Prefeitura de Nova Veneza, 09/11/2005).

Duas fábricas de médio a grande porte estão estabelecidas no município, uma no setor da indústria têxtil, com 757 empregados em 2004, e a outra, a maior empresa do município, que pertence ao setor da Agricultura, silvicultura, criação de animais, trabalha com frangos e possuía 1.490 empregados no mesmo ano (RAIS, 2004).

2.5.4 Município de Siderópolis

O município de Siderópolis possui uma área de 262,7 km², limita-se ao norte com o município de Treviso, a leste com Urussanga, ao sul com Criciúma e Nova Veneza e a oeste com o Rio Grande do Sul, e parte do território também abrange a Reserva Biológica Estadual do Aguai.

Siderópolis faz parte da Amrec, com predominância de colonização italiana: vindos de Veneza, Treviso, Ferrara e Bergamo em 1891, chamaram a nova terra de Nova Belluno. Até 1958 esteve na condição de vila, quando foi emancipada de Urussanga e passou à condição de município. A população total nos últimos quarenta anos teve uma variação e evolução muito pequena, passando de 12.309 habitantes em 1960 para 12.069 habitantes no ano de 2000 (Tabela 7).

TABELA 7 – População de Siderópolis

Censos	Pop. Urbana	Pop. Rural	Pop. Total
1960	2.926	9.383	12.309
1970	4.548	8.793	13.341
1980	6.542	5.854	12.396
1991	8.814	4.574	13.388
2000	9.090	2.979	12.069

Fonte: IBGE (1960, 1970, 1980, 1991, 2000)

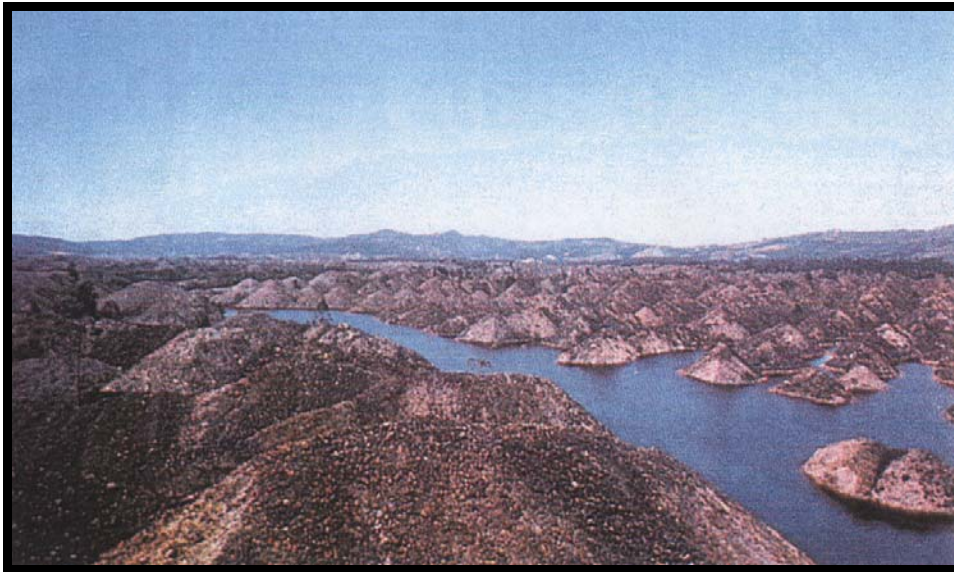
Contudo, a dinâmica da população rural e urbana, como podemos analisar na Tabela 7, diferencia-se um pouco do que ocorreu nos municípios predominantemente agrícolas da região sul, como Praia Grande e Jacinto Machado. Siderópolis teve na atividade carbonífera a principal atividade econômica, até seu declínio na década de 1980 e início de 1990. Isso fez com que sua dinâmica populacional rural/urbana seguisse o padrão brasileiro de inversão da população rural para a urbana já na década de 1970. Nesse município a população rural começa a diminuir a partir da década de 1960 (78,34%), e na década de 1980 a população urbana já é maioria, 62,51% da população. No ano de 2000, 75,32% da população já vivia na área urbana do município.

A agricultura no município de Siderópolis tem como principais produtos o milho, a banana, o feijão, o fumo e o arroz. Diferentemente da maioria dos municípios do sul, nele o cultivo do arroz irrigado é insignificante: 30 hectares plantados no ano de 2002 (SDR, 2003). A banana é o principal produto, com a maior área plantada, 900 hectares (SDR, 2003).

Destacando os setores da indústria, comércio e serviços, temos um peso maior que a agricultura nesse município: em Siderópolis há 189 estabelecimentos nesses setores, que oferecem 2.460 empregos, o segundo maior número entre os municípios aqui estudados. A indústria extrativa mineral é a mais importante, possui cinco estabelecimentos e a que mais empregos oferece; são 537 vagas (RAIS, 2004). O processo de mineração do carvão continua ativo na cidade. Siderópolis já

foi conhecida no estado e no Brasil por suas paisagens lunares. As Figuras 4 e 5, abaixo, mostram como essas áreas degradadas mudaram com o passar dos anos.

FIGURA 4 – Área minerada a céu aberto pela CSN – Companhia Siderúrgica Nacional na década de 1960, foto de 1987. Observa-se total ausência de vegetação.



Fonte: LAAm/Geografia/UFSC

FIGURA 5 – Área minerada a céu aberto pela CSN – 16 anos mais tarde



Fonte: LAAm/Geografia/UFSC

Merecem um foco especial também as indústrias química, têxtil e madeireira, sem deixar de lado o comércio, que apresenta um número alto de estabelecimentos em relação aos outros municípios aqui estudados: são 92 estabelecimentos empregando 542 pessoas (RAIS, 2004).

2.5.5 Município de Treviso

O município de Treviso situa-se como o terceiro formador da Reserva Biológica Estadual do Aguai, faz parte da Amrec e da Bacia Hidrográfica do Rio Araranguá. Tem uma área de 157,6 km² e limita-se ao norte com Lauro Müller, a leste com Urussanga, a oeste com Bom Jardim da Serra e ao sul com Siderópolis. O núcleo populacional que deu origem ao município de Treviso teve sua origem ligada à Colônia Nova Veneza e era denominado de Nova Treviso. O município foi distrito de Siderópolis até a década de 90, quando foi desmembrado, e tem a terceira menor população das duas Associações, perdendo apenas para Morro Grande e Ermo, com 2.901 e 2.063 habitantes, respectivamente.

No ano 2000 o município de Treviso tinha uma população de 3.133 habitantes, conforme tabela 8, a seguir. A população rural ainda é a maioria, com 51,21%. A evolução populacional do antes distrito de Treviso até o atual município foi muito pequena da década de 80 até o ano de 2000, passando de 2.903 habitantes para 3.133.

TABELA 8 – População de Treviso

Censos	Pop. Urbana	Pop. Rural	Pop. Total
1980*	608	2295	2903
1991*	1016	1991	3007
2000	1570	1573	3133

* Treviso era distrito de Siderópolis

Fonte: IBGE (1980, 1991, 2000)

A densidade demográfica do município é de 20,04 hab/km², e de acordo com o estudo de Neves (2004) sobre o processo de urbanização dos municípios da BHRA, Treviso teve um crescimento de 68% na sua área urbanizada de 1978 para 2000. Esse crescimento urbano e também da rede viária é percebido na porção central do município em direção ao leste.

Colonizado por italianos, o núcleo populacional de Nova Treviso tinha como principal atividade a agricultura, até a década de 1960, quando a carbonífera Treviso S.A. iniciou a mineração em Treviso com a máquina Marion Powel Schoevel (DE LORENZI; GHISLAND, 1992). Com o início da exploração do carvão mineral, a agricultura manteve-se, porém perdeu espaço para o carvão. Os principais produtos agrícolas de culturas temporárias em Treviso são o milho, o feijão e o fumo; mais a banana como cultura permanente. O município tem um total de 750 hectares ocupados com o cultivo agrícola, que produziu um total de 6.093 toneladas no ano de 2002 (SDR, 2003).

Os setores da indústria, comércio e prestadores de serviços juntos somam 27 estabelecimentos, que empregam 325 pessoas no município.

2.6 OS PARQUES NACIONAIS DE APARADOS DA SERRA E DA SERRA GERAL

Encontram-se na região em estudo o Parque Nacional de Aparados da Serra (PNAS) e o Parque Nacional da Serra Geral (Figura 6). O primeiro foi criado em 1959, pelo Decreto nº 47.446 (BRASIL, 1959), que compreendia apenas terras do Rio Grande Sul, onde os limites do parque chegavam até a borda da Serra Geral e não incluíam o cânion do Itaimbezinho. A primeira alteração ocorreu em 1972: com o Decreto nº 70.296, os limites do PNAS foram modificados, passando a abranger o famoso cânion (Figura 8) em terras do município de Praia Grande, situado em Santa

Catarina. Essa alteração incorporou ao parque importantes parcelas de floresta ombrófila densa das encostas da Serra Geral.

Já em 1992, foi criado pelo Decreto nº 531 o Parque Nacional da Serra Geral (PNSG) (Figura 7), com cerca de 17.300 hectares, dividido em duas glebas de tamanho distinto, mas contíguas ao PNAS, sendo uma ao sul e outra ao norte deste, destacando-se que o PNSG foi criado devido a uma recomendação do primeiro Plano de Manejo (1982/83) do PNAS, que pedia a inclusão à sua área original de nascentes de rios, matas nativas e outros cânions (particularizando os de Faxinalzinho, Malacara e Fortaleza). Os parques estão localizados na região nordeste do Rio Grande do Sul e no extremo sul do estado de Santa Catarina. Abrangem áreas do município gaúcho de Cambará do Sul, e dos catarinenses Praia Grande e Jacinto Machado. Como um parque é extensão do outro, os ecossistemas protegidos são os mesmos e a soma de suas áreas é de 27.450 hectares.

Os parques nacionais, segundo o SNUC (BRASIL, 2000), fazem parte do grupo de Unidades de Proteção Integral, que tem como objetivo básico preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na lei.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL, 2000), no seu artigo 11, §§ 1 a 4, dispõe sobre os parques nacionais o seguinte:

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínios públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

§ 4º As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

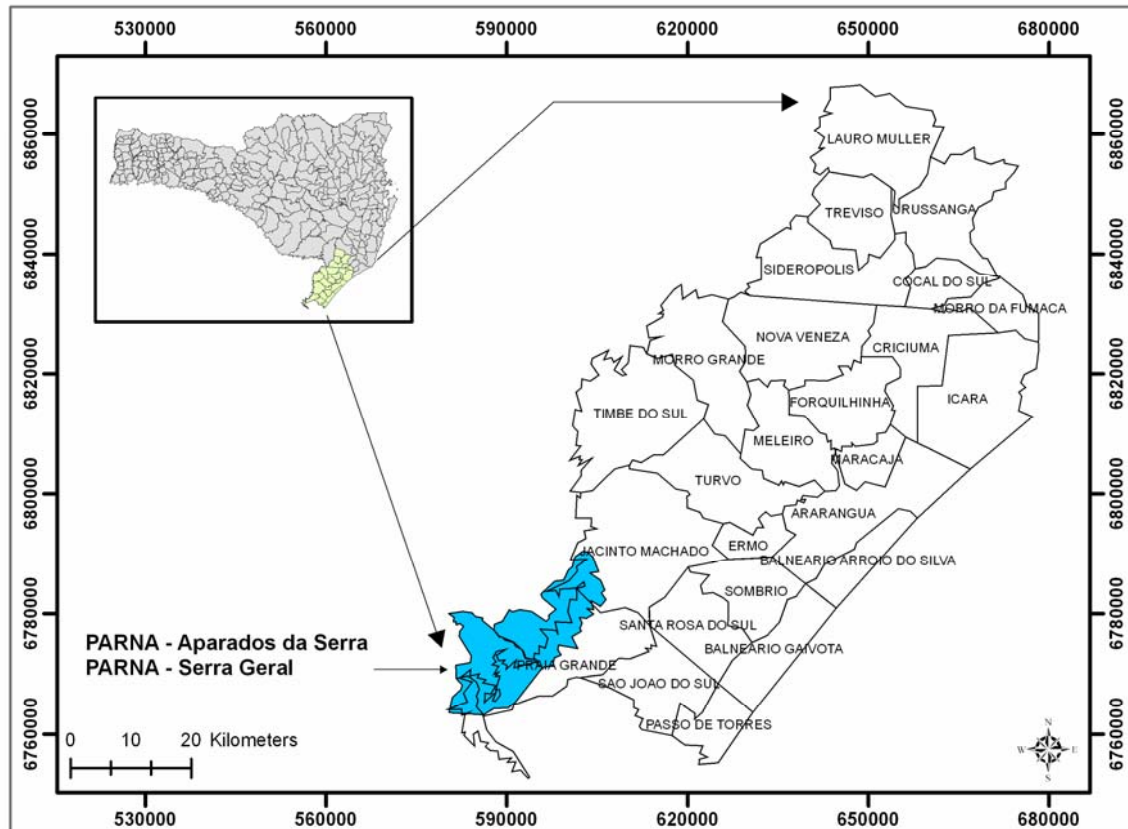


FIGURA 6 – Localização do Parque Nacional de Aparados da Serra e da Serra Geral

Portanto, conforme o artigo 11, § 2º, onde se refere à visitação pública, verifica-se que, depois de alguns anos “abandonados”, os PNAS e PNSG foram reabertos para visitação em 1998, ganharam o conselho consultivo em 2001 e o plano de manejo em 2004. Atualmente, contam com sete funcionários do Ibama/RS, com dez funcionários cedidos pela Prefeitura de Cambará do Sul (Termo de Cooperação Técnica) e um da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Sema/RS), além de alguns funcionários terceirizados para serviços gerais. Esse tipo de contrato é suscetível às mudanças de governo. Existe uma articulação mínima necessária entre a instituição gestora do parque (Ibama/RS) e o órgão ambiental estadual do Rio Grande do Sul, e ainda com o Município de Cambará do Sul, também desse estado, que garante a administração dos parques.

Atualmente, os parques recebem 97 mil visitantes ao ano: PNAS, 60 mil por ano; e PNSG, 37 mil por ano. Com a visitação, os parques arrecadam uma média de R\$ 400.000,00 por ano e esse dinheiro vai para o Ibama/DF, que faz o repasse para os municípios que possuem área nos parques e para o próprio parque. Em 2005 os repasses que chegaram aos parques foram da ordem de R\$ 22.000,00, segundo o chefe das UCs. Seriam necessários, por exemplo, R\$ 200.000,00 para colocar a frota de carros dos parques em iguais condições a de dois anos atrás (Chefe das UCs, 30/07/2005).



Foto: Josiane Vill, 01/2006

FIGURA 7 – Leito do Rio Josafá no Parque Nacional da Serra Geral, com a Serra Geral no segundo plano



Foto: Autor desconhecido

FIGURA 8 – Parque Nacional de Aparados da Serra, Vista do cânion Itaimbezinho

2.7 A RESERVA BIOLÓGICA ESTADUAL DO AGUAÍ

A Reserva Biológica Estadual do Aguaí (Figura 9) possui uma área de 7.672 hectares e é a segunda maior UC catarinense e a maior em sua categoria. Foi criada em julho de 1983, pelo Decreto nº 19.635, abrangendo áreas dos municípios de Siderópolis (76,9%), Nova Veneza (21,7%) e Meleiro (1,4%). Após a emancipação de Treviso, parte da reserva está neste município, assim como em Morro Grande, depois que este foi emancipado de Meleiro. O objetivo da reserva, segundo o decreto de criação, é “a preservação de genótipos, em especial do Aguaí (*Chrysothillum virede*), com vistas à criação de variedades melhoradas para a reposição florestal em Santa Catarina”. A Reserva foi criada em terras devolutas, respeitando os limites das propriedades, e a delimitação cartográfica da reserva foi

lançada sobre as folhas topográficas do IBGE na escala 1:50.000. Esses limites são apenas de uso interno da Fatma; na prática, a reserva não está demarcada, não tem marcos implantados, portanto não tem delimitação física e também não está georreferenciada.

A Reserva Biológica do Aguai ainda não foi implantada, o que significa que a UC não possui nenhuma infra-estrutura no local, ou seja, uma sede ou mesmo uma chefia. A Fatma não dispõe de dotação orçamentária destinada para a UC, apenas mantém a integridade ambiental dela. No entanto, quando estávamos já na etapa final deste trabalho, conseguimos informação da Fatma de que o processo de elaboração do edital para contratação de uma empresa de consultoria para a elaboração do Plano de Manejo da Reserva Biológica Estadual do Aguai está em fase final. Tivemos ainda a confirmação de que a elaboração do plano de manejo deve ser iniciado ainda em 2006.

Os principais problemas e ameaças à UC, segundo estudo de Salles (2003), são a exploração ilegal do palmito, a caça e o uso de uma antiga trilha de tropeiros, que vem de cima dos campos da Serra Geral até o Rio da Serra e segue descendo pela vertente atlântica no interior da reserva até o município de Nova Veneza. O baixo nível de informação e conhecimento da população sobre a existência dessa UC, seja na escala local ou regional, contribui para a morosidade no processo de implementação dela.

Apesar das ameaças, segundo Salles (2003), o que atua como um “colaborador natural” na preservação dessa UC, importante remanescente de Mata Atlântica, é a topografia íngreme das encostas da serra, o que torna essa área de difícil acesso. Estão no interior dessa reserva as nascentes de importantes rios da região, como as do Rio São Bento, Rio da Serra, Rio da Mina, Rio Mãe Luzia e Rio Serrinha. A disponibilidade hídrica para os municípios que fazem parte da Bacia Hidrográfica do Rio Araranguá, em longo prazo, está diretamente associada à manutenção dessa UC, bem como do restante da vegetação das encostas da Serra Geral.

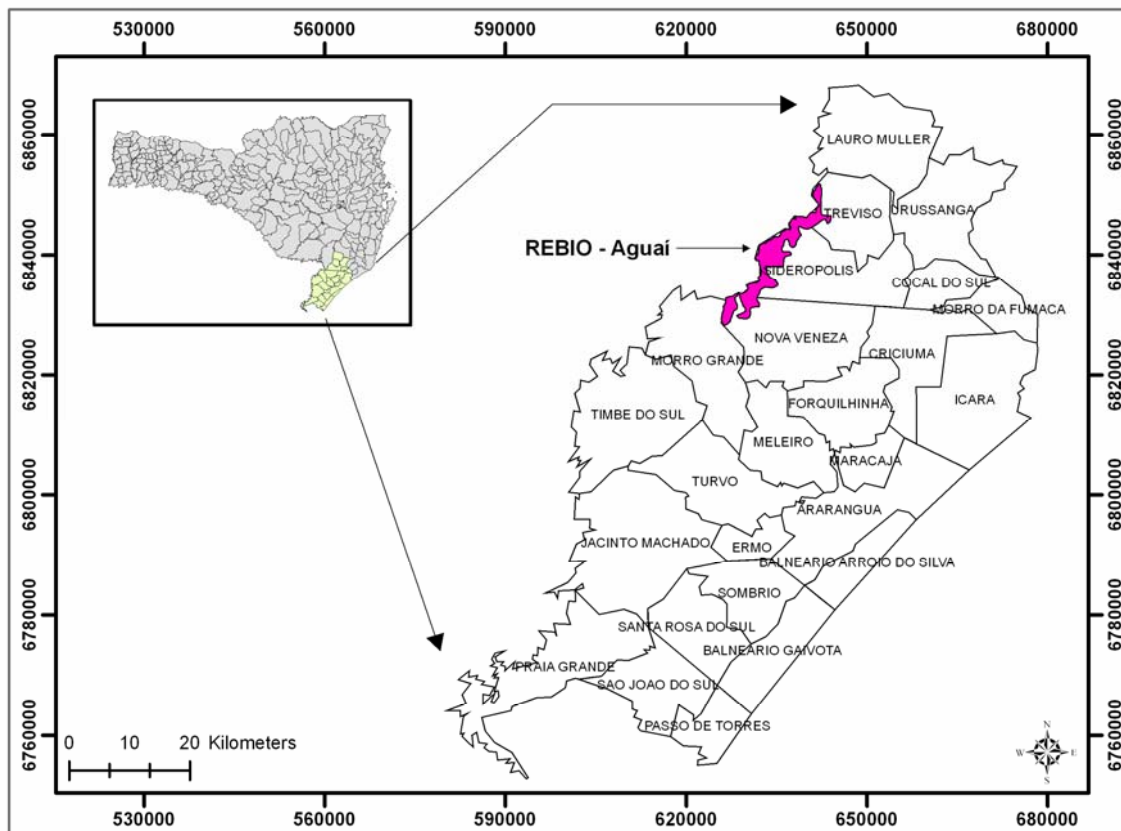


FIGURA 9 – Localização da Reserva Biológica Estadual do Aguaí

Segundo o art. 10 do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL, 2000), as diretrizes das Reservas Biológicas são:

Art. 10. A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

§ 1º A Reserva Biológica é de posse e domínios públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe na lei.

§ 2º É proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

É imprescindível destacar que a Reserva Biológica Estadual do Aguai precisa urgentemente de mais atenção da instituição ambiental responsável por sua gestão. Para o cumprimento do SNUC, a Fatma deve adotar ações e planejamento visando à implementação da reserva, buscando, é claro, envolver de forma ativa nesse planejamento os municípios.

2.8 ASPECTOS AMBIENTAIS DA AMESC E AMREC

É bastante conhecido o problema de degradação ambiental no sul do estado de Santa Catarina, sendo o mais notório aquele causado pela indústria carbonífera. Segundo Gothe (1989), a exploração do carvão mineral nos municípios integrantes da “Bacia Carbonífera”⁵ e a disposição inadequada dos rejeitos sólidos e das águas efluentes da mineração e do beneficiamento do carvão, praticada desde o início da atividade das indústrias carboníferas, resultaram em uma degradação ambiental em nível tão elevado que a Região Carbonífera do Sul do estado de Santa Catarina foi considerada, pelo Decreto nº 85.206, de 25 de setembro de 1980, como a 14ª Área Crítica Nacional para efeito de controle da poluição e conservação da qualidade ambiental (BRASIL, 1980).

Ao longo dos últimos 25 anos somou-se a esse processo de degradação e poluição um volume sempre maior de poluentes industriais, aqui considerando o novo ciclo de expansão do capital a partir da década de 1970, concomitantemente ao fortalecimento de outras atividades industriais: novas indústrias cerâmicas, indústrias de calçados, agroindústrias, metalúrgicas, pequenas têxteis e indústrias de confecção (GUADAGNIN, 2001).

A agricultura, com a expansão do cultivo de arroz irrigado, necessitou uma demanda maior de água, em uma região com sérios problemas já observados, e intensificou o processo de poluição, pois é grande utilizadora de produtos químicos,

⁵ Integram a Bacia Carbonífera de Santa Catarina os municípios de Criciúma, Siderópolis, Treviso, Forquilha, Lauro Müller e Urussanga.

agrotóxicos que vão contribuir para o aumento na concentração de metais nas águas superficiais (FURTADO et al., 2000).

É importante relacionar aqui de que maneira esses problemas, que atingem uma escala regional, estão presentes, quais seus impactos na escala local e como eles surgem na análise individual dos municípios estudados. Segundo Scheibe (1997), para caminhar na direção da superação dos problemas nivelem âmbito municipal, que como unidade administrativa básica de nossa organização territorial é a instância mais próxima do cidadão, é necessário que se tenha, inicialmente, uma visão integradora no sistema “natureza/economia/população”. E podemos ainda acrescentar mais um item, o político. A “vontade política” dos atores que representam o Poder Público no local é muito significativa nessa escala institucional. O mesmo autor salienta a necessidade de uma visão integradora, pois:

[...] o município é uma realidade complexa, constituída por uma base territorial, com uma cobertura vegetal modificada pelo uso humano do solo para a agricultura, a pecuária, a urbanização, as obras de infra-estrutura, por uma população, com suas características em função de uma história; pelos elementos da dinâmica econômica, com suas inter-relações através do comércio e da indústria, cada vez mais influenciadas pela realidade internacional, no atual contexto da globalização da economia. (SCHEIBE, 1997, p. 136).

Para Ferreira (2003), é no município onde estão ocorrendo as iniciativas mais inovadoras na área ambiental, onde a escala local é, então, a mais apropriada para pensar e aplicar soluções com o objetivo de tentar minimizar os problemas ambientais. Isso não significa trabalhar isoladamente, mas sim em conjunto com outras escalas institucionais, observando-se que os pequenos municípios têm sérios problemas financeiros e orçamentários.

2.9 A IMPORTÂNCIA DAS ENCOSTAS DA SERRA PARA OS MUNICÍPIOS DO SUL

A Serra Geral, unidade do relevo regionalmente conhecida como Aparados da Serra, é uma faixa alongada e estreita do relevo no sentido norte/sul, que fica entre as planícies costeiras e fluviais e o planalto, estendendo-se em Santa Catarina da Serra da Boa Vista, no município de Anitápolis, até a divisa com o Rio Grande do Sul, no município de Praia Grande. O relevo tem como característica maior as formas abruptas e escarpadas, formando, assim, vales fechados em V. Tem uma declividade média de 45° e é recoberta por floresta ombrófila densa – Mata Atlântica (SANTA CATARINA, 1991). É a porção territorial mais preservada da região sul do estado de Santa Catarina. Nesse setor estão localizadas as nascentes dos principais rios da região, o que se dá devido, em grande parte, à combinação da geologia, geomorfologia e flora (Figura 10).

A exploração da madeira foi a principal atividade nesse setor, pois sua utilização para fins agrícolas é praticamente impossível. Além da exploração pelas indústrias madeireiras, os moradores locais também utilizavam a madeira para lenha e para as estufas de secagem do fumo. Com as restrições da legislação, a partir da década de 1980, esse contexto foi sendo alterado.

Quando se discute a preservação das áreas de encosta da Serra Geral, três discursos se destacam no contexto, que são ao mesmo tempo justificativas para a preservação da área. A principal e mais utilizada justificativa para a preservação são as belezas cênicas e paisagísticas. A natureza é apropriada pelo homem de forma que ela passa a ser vendida como sinônimo de qualidade de vida através de serviços turísticos oferecidos aos visitantes. Uma segunda justificativa bastante utilizada é a conservação da biodiversidade, pois se trata de uma área rica em exemplares de fauna e flora. Esta justificativa está diretamente ligada com a primeira, quando o objetivo é o desenvolvimento da atividade turística na região. Porém, em longo prazo, a terceira justificativa, e talvez a menos citada, é a importância que essa área tem para o ciclo hidrológico na região. Os principais rios que formam as bacias hidrográficas do Mampituba, Araranguá, Urussanga e do rio

Tubarão nascem na Serra Geral. Ficam nesse setor a parte catarinense dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral e toda a Reserva Biológica do Aguai. Independentemente da questão política que norteia a discussão sobre a importância da criação de UCs e os modelos adotados de preservação, a manutenção desse setor em médio e longo prazos é fundamental para a manutenção da vida na região sul do estado. O abastecimento hídrico das cidades que ficam na planície depende da manutenção da vegetação das áreas de encosta, pois é essa vegetação a responsável pela “saúde” das nascentes dos rios acima citados. Apesar da situação dos rios na planície não ser nada animadora devido aos problemas já mencionados, a boa qualidade e também quantidade das nascentes é o que proporciona o abastecimento hídrico das populações que habitam a região sul do estado.

A preservação de todo esse setor por meio da manutenção das UCs ali existentes é fundamental para que essa área continue proporcionando o abastecimento hídrico da população. O fortalecimento do processo de gestão dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, a definitiva implantação da Reserva Biológica do Aguai e, ainda, a criação de novas UCs serão a melhor maneira de atribuir a essa área a real importância que ela tem para a região sul catarinense, assim como de oportunizar uma maior participação da sociedade civil nas discussões relacionadas aos problemas existentes na busca de soluções desses problemas.

2.9.1 A Problemática da Água no Sul

Em uma escala regional, dois são os principais problemas referentes à poluição hídrica que atinge os mananciais de superfície e subterrâneos no sul de Santa Catarina: a poluição causada pela indústria carbonífera e o modelo agrícola encontrado nas culturas do fumo e do arroz irrigado, os principais produtos

cultivados, que utilizam uma quantidade elevada de produtos químicos, como os agrotóxicos.



Fonte: Google Earth

FIGURA 10 – Imagem de satélite da área de estudo

A exploração do carvão mineral na Bacia Carbonífera de Santa Catarina deixou um rastro de poluição no sistema hídrico que percorre os municípios do sul do estado, comprometendo a qualidade da água disponível para o abastecimento público e para os demais usos, causando prejuízo à população local conforme Goethe (1993), Jica (1997), Bender et al. (1999), Alexandre (2000) e Scheibe (2002). Sem dúvida, a mais significativa “herança” deixada pela indústria na região é a baixa qualidade das águas. O rio Mãe Luzia, que até 1953 era o responsável pelo abastecimento hídrico da cidade de Criciúma, tem hoje a qualidade de sua água comprometida por quase toda a sua extensão: nas cabeceiras que ficam no

município de Treviso a água é considerada de ótima qualidade – classe I, prevista na resolução do Conama –, a jusante começam a aparecer os efeitos da exploração do carvão. No município de Siderópolis, o rio Mãe Luzia recebe as águas do rio Fiorita, que se encontra completamente degradado pela mineração do carvão a céu aberto; já em Forquilha, recebe as águas do rio Sangão, também completamente comprometido pela mineração do carvão, além de conter elevada carga de poluição industrial, deposição de resíduos urbanos e esgotos domésticos, com prejuízo ainda maior à qualidade do rio (ALEXANDRE, 2000).

Portanto, a agricultura, que, por um lado, acrescenta uma carga de poluição aos rios com um significativo aumento na concentração de metais nas águas superficiais (FURTADO et al., 2000), por outro, demanda uma quantidade elevada de água para o cultivo do arroz irrigado, o que gera inúmeros conflitos locais pelo uso da água (CHEMIM, 2002).

Com relação aos municípios estudados na escala local, constatou-se que nenhum desses possui sistema de tratamento de esgoto, o que implica que os rios são receptores dos efluentes das residências e da indústria, fator agravante para uma rede de drenagem já bastante comprometida com a poluição. Em uma região com todos esses problemas, o abastecimento de água para a população fica comprometido. Como solução para amenizar os problemas de escassez e falta de água nos municípios de Criciúma e Içara foi construída a Barragem do Rio São Bento, em uma área no município de Siderópolis, vizinha à reserva Biológica do Aguai (Figuras 11 e 12).



Foto: Cíntia Chamas, 11/2004

FIGURA 11 – Barragem do Rio São Bento Município de Siderópolis



Foto: Cíntia Chamas, 11/2004

FIGURA 12 – Lago inundado da Barragem do Rio São Bento, Reserva Biológica do Aguai em segundo plano

O abastecimento hídrico dos municípios estudados é feito por meio de captações de pequeno porte, que geralmente atendem à área urbana dos municípios. Em Treviso, a área urbana da cidade tem 95% das residências

atendidas pela Casan. Na área rural a captação é feita em nascentes locais, geralmente pelos próprios moradores. No município de Nova Veneza o abastecimento é feito pela Casan e por associações de moradores que se reúnem para viabilizar a captação e distribuição da água, atendendo esses dois sistemas a 95% do município. Em Siderópolis 60% da população urbana é atendida pela Casan, e o restante se utiliza de uma rede municipal, que são antigas represas construídas pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). O município faz manutenção nos encanamentos, porém a água não recebe nenhum tipo de tratamento, e a população rural é abastecida por poços e captações de nascentes individuais. No município de Jacinto Machado também somente o centro urbano recebe água tratada da Casan, no entanto, no interior do município as captações são feitas em nascentes, de forma individual pelos moradores. Um problema com as captações feitas individualmente no interior é que essas águas não recebem nenhum tipo de tratamento e alguns pontos de captação podem estar comprometidos devido ao contato com agrotóxicos ou devido à proximidade com criações de animais tais como porcos e frangos, entre outros.

Em decorrência do grau de comprometimento dos rios na planície pela poluição, o abastecimento de água dependerá de captações realizadas o mais a montante possível. Para tanto, a preservação das áreas de encosta, em médio e longo prazos é de fundamental importância para a continuidade do abastecimento das áreas urbanas do sul do estado.

2.10 OS MOVIMENTOS AMBIENTAIS NO SUL DE SANTA CATARINA E SUA PERSPECTIVA

Os movimentos ambientais em Santa Catarina surgem na década de 80, quando vai se falar em “valores ecologistas”, sendo o Movimento Ecológico Livre (MEL) o principal movimento articulador nesse sentido. Nessa década também foram

organizados alguns encontros entre os movimentos ambientais já existentes no estado (SANTOS, 2003).

No sul do estado, a região carbonífera é decretada (Decreto nº 85.206, de 25 de setembro de 1980) como área crítica nacional para efeitos de controle de poluição e conservação da qualidade ambiental. Nesse mesmo ano um professor de biologia do município de Araranguá criou o movimento intitulado de “Sócios da Natureza”, movimento que, segundo Santos (2003), em um primeiro momento, teve como base a luta contra a poluição do rio Araranguá, causada pela extração do carvão mineral da região carbonífera. O referido movimento surgiu dentro de um ambiente escolar, envolvendo alunos e um professor, cujo objetivo era a formação de uma consciência ecológica. Em um segundo momento, quando novos integrantes assumem o grupo, passa a ser uma organização não-governamental com estatuto interno e registro legal. Por volta de 1996, a então ONG “Sócios da Natureza” passou a caracterizar-se por ações de pressão, cobrança, crítica e, principalmente, denúncia. E por ser um dos movimentos mais antigos do sul do Brasil, a ONG “Sócios da Natureza” desempenha hoje um importante papel na região sul do estado.

A referida ONG e a Amesc juntas estão pleiteando ao Ibama e ao DNIT verba resultante das medidas compensatórias da duplicação da BR-101 para serem usadas na criação e implementação de UCs em municípios dessa microrregião. Várias reuniões já foram realizadas ao longo do ano de 2005 com o objetivo de esclarecer os prefeitos e técnicos municipais das implicações legais do processo de criação de uma UC. Essas reuniões também já definiram as possíveis áreas a serem transformadas em UCs. São elas:

- a) Falésias e Dunas do Morro dos Conventos, como Monumento Natural Nacional;
- b) alterar os limites da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca – do atual início a partir do Rincão para a partir do Morro dos Conventos em Araranguá;
- c) transformar o sistema lagunar numa Área de Proteção Ambiental;
- d) criar uma Reserva Biológica Municipal no Morro dos Macacos da Barrinha, no município de Passos de Torres;

- e) criar uma Área de Proteção Ambiental em morro da área urbana no município de Meleiro com remanescentes de Mata Atlântica, ou um Parque Ecológico;
- f) criar uma Reserva Biológica Estadual em remanescentes de Mata Atlântica de quatro municípios: Araranguá, Arroio do Silva, Balneário Gaivota e Sombrio;
- g) ampliar a Reserva Biológica do Aguai, que abrange as encostas da serra nos municípios de Siderópolis, Treviso e Nova Veneza até o município de Praia Grande;
- h) A Lagoa do Sombrio também deverá receber uma atenção especial (SANTOS, 2005).

Além da ONG “Sócios da Natureza”, atuam também na região sul do estado de Santa Catarina, segundo a Federação das Entidades Ecológicas Catarinenses⁶ (Feec), oito outras ONGs e/ou associações registradas na Feec: Associação de Colonos Ecologistas do Vale do Mampituba (Acevam); Associação do Movimento Ecológico de Capivari (Movec); Associação do Movimento Ecológico (UPIAR IBI); Associação de Meio Ambiente de Turvo (Amatur); Centro integrado de Ciência da Região Sul de Santa Catarina (Cincres-SC); Clube Eco Ciência; Grupo Ecológico Ativista Sul Catarinense (Geasc); e Movimento Ecológico Praia Grande.

Demonstramos nessa breve caracterização dos municípios e das UCs, objetos do estudo, suas relações com a formação territorial do sul catarinense e ainda algumas características ambientais resultantes do processo de ocupação e evolução econômica da área. Parte-se no próximo capítulo para uma abordagem sobre políticas públicas ambientais relacionadas com as UCs.

⁶ www.feec.com.br, página consultada em 15/02/2006.

CAPÍTULO III

3 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: AS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E SUA APLICABILIDADE NA ÁREA DE ESTUDOS

3.1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo abordamos os conceitos de políticas públicas e políticas setoriais ambientais, dentro de um contexto formado por variações processuais, comportamentais e estruturais, às quais as sociedades modernas estão sujeitas; no contexto do trabalho de pesquisa empírico com abrangência municipal, estamos realizando uma reflexão e as devidas análises dessas políticas públicas.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de discutir as políticas públicas ambientais brasileiras, é necessário definir o que se entende por políticas públicas.

Segundo Theis (1998), no Brasil é conhecida a desconsideração das políticas governamentais (em particular, das políticas econômicas) pela preservação do meio

ambiente. As estratégias brasileiras de modernização econômica se deram, predominantemente, em bases industriais, sem obedecer a sólidas diretrizes de uso racional dos recursos e de defesa da qualidade de vida.

Segundo Pal (apud AMARAL et al., 2004), no artigo “Políticas Públicas em Biodiversidade Conservação e Uso Sustentado no País da Megadiversidade”, não há uma definição única para políticas públicas na literatura acadêmica. No entanto, há algumas tentativas que podem ser utilizadas, como, por exemplo: “Uma política pode ser considerada como um grupo de ações ou ‘não ações’ em contraposição a decisões ou ações específicas. Este grupo de ações tem que ser percebido e identificado pelo analista em questão” (PAL apud AMARAL et al., 2004).

O autor dá ênfase à força da política quando fala das relações entre a política e os agentes dessa política como os atores e grupos, afirmando que política pública é: “Uma série de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator político ou grupo de atores políticos objetivando a seleção de objetivos e meios de atingi-los dentro de uma situação específica” (PAL, 1987, p. 273), ou seja, “Política Pública é tudo o que os governos escolhem fazer ou não fazer” (p. 12).

Segundo Vianna Jr (apud AMARAL et al., 2004), entende-se política pública como:

Uma ação planejada do governo que visa, por meio de diversos processos, atingir alguma finalidade. Esta definição, agregando diferentes ações governamentais, introduz a idéia de planejamento, de ações coordenadas. Entretanto, as ações classificadas como políticas públicas são realizadas por diferentes organismos governamentais, nem sempre articulados entre si.

A análise de políticas públicas é um tema que ganhou espaço dentro das ciências políticas nos últimos anos. Para avançarmos na questão teórica, os esforços atuais são no sentido de aprofundamento teórico de alguns conceitos básicos da análise de políticas públicas, assim como a utilização das contribuições oferecidas pelas abordagens do “neo-institucionalismo” e da “análise de estilos

políticos”, como coloca Frey (2000). É importante destacar que essas abordagens surgiram nos países desenvolvidos com regimes democráticos estáveis e consolidados. No caso de países em desenvolvimento como o Brasil, por exemplo, caracterizado por instituições democráticas frágeis e a coexistência de comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais, são necessárias adaptações na análise prática.

Segundo Windhoff-Híritier (apud FREY, 2000), no artigo “Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes a prática da análise de políticas públicas no Brasil”, a análise de políticas públicas não deve se restringir meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais. A abordagem da *policy analysis* deve analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política.

Ainda de acordo com Frey (2000), a literatura sobre *policy analysis* diferencia três dimensões da política, que são consideradas de fundamental importância para a compreensão de políticas públicas:

- a) na dimensão institucional, *polity* refere-se à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- b) no quadro da dimensão processual, a *politics*, tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; e
- c) na dimensão material, *policy* refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

“A análise destas dimensões deve ser feita considerando as inter-relações existentes entre elas, pois estas dimensões estão entrelaçadas e se influenciam mutuamente” (FREY, 2000, p. 216). A análise das políticas ambientais nos dá uma noção dessa complexidade de relações.

É inquestionável que o “descobrimento” da proteção ambiental como uma política setorial peculiar leva a transformações significativas dos arranjos institucionais em todos os níveis de ação estatal. Por outro lado, em consequência da tematização da questão ambiental, novos atores políticos (associações ambientais, institutos de pesquisa ambiental, repartições públicas encarregadas da preservação ambiental) entraram em cena, transformando e reestruturando o processo político (FREY, 2000).

A relação de interdependência entre os processos e os resultados das políticas fica clara, sobretudo nas políticas de caráter mais dinâmico e polêmico, como é o caso das políticas ambientais.

A abordagem “neo-institucional” procura contribuir para a análise, principalmente em países como o Brasil, que possuem sistemas políticos em transformação e instituições não consolidadas, sem cair na tentação de atribuir ao fator “instituições estáveis ou frágeis” importância primordial para explicar o êxito ou fracasso das políticas adotadas. Para Beyme (apud FREY, 2000):

O neo-institucionalismo difere do institucionalismo tradicional pelo fato de que ele não explica tudo por meio das instituições. É possível que haja situações nas quais os processos políticos são pouco consolidados e é difícil explicar os acontecimentos pelo fator institucional, e, se isso for possível, o resultado é condicionado só de forma subsidiária pelas instituições. (BEYME apud FREY, 1997).

A compreensão das dinâmicas complexas que são os sistemas políticos não deve se limitar à análise somente dos fatores institucionais; deve ser usado como componente explicativo adicional o fator “estilo político”: esse, por sua vez, é condicionante da cultura político-administrativa predominante nas instituições. O “estilo político” é estudado a partir da representação de valores, pelas idéias, sentimentos e pelas orientações e atitudes predominantes na sociedade, o que comumente é entendido sob o conceito da “cultura política” – conceito que a pesquisa tradicional sobre cultura política costuma analisar no contexto de nações específicas (FREY, 2000).

Segundo Almond e Verba (apud FREY, 2000), em estudos sobre *civic culture* aparecem três tipos de cultura política, os quais correspondem às diferentes fases de modernização do desenvolvimento da sociedade: “cultura paroquial” – não existe ainda uma visão política sistêmica; “cultura de súditos” – a população desempenha um papel passivo e se mostra apenas interessada nos resultados da política; e “cultura de participação” – a população interfere de forma ativa nos acontecimentos políticos.

A apresentação, ainda que sem aprofundamento, dos conceitos e abordagens citados acima permite perceber a análise de políticas públicas como de extrema complexidade e passiva de todas as variações processuais, comportamentais e estruturais, às quais as sociedades modernas estão sujeitas. Por isso mesmo, dá-nos pistas importantes de como deve ser conduzida uma pesquisa nesse campo.

3.3 CONSOLIDAÇÃO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL

A primeira geração de políticas ambientais brasileiras foi elaborada e implementada por iniciativa e vontade do Estado, sem que houvesse uma base social demandatória explícita. A política ambiental brasileira, segundo Silva-Sánchez (2000), nasceu na década de 30 com a instituição das primeiras leis, tais como: Código das Águas; Código de Minas; Código Florestal; além da criação, em 1937, do Parque Nacional de Itatiaia, da legislação de proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional e ações voltadas à regulação e apropriação dos recursos naturais em âmbito nacional. Essa política ambiental consolidou-se a partir dos anos 1960 e sofreu uma profunda reestruturação ao longo da década de 1980.

Alguns fatos são considerados marcantes, ainda segundo Silva-Sánchez (2000), quando analisamos o contexto espacial da consolidação da política ambiental brasileira, destacando-se: a criação da Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural (Agapan), em 1971, momento de explosão dos movimentos

sociais no Brasil. O surgimento e posterior fortalecimento e a maturidade de setores da sociedade, entre eles o movimento ambientalista, é o que para Silva-Sanches (2000) vai propiciar a construção de uma cidadania ambiental:

O surgimento do movimento ambientalista brasileiro faz parte, evidentemente, de um processo mais amplo de democratização e constituição de uma sociedade civil no Brasil. Suas lutas e práticas políticas integram um campo de reivindicações formuladas em termos de direitos coletivos, para além da defesa apenas dos direitos individuais. A construção do que chamamos de cidadania ambiental refere-se, portanto, à construção de uma cidadania de caráter coletivo, fundada que está em uma luta marcada por valores maximalistas e globalizantes, que possibilita um novo exercício de cidadania, que vai além das limitações da cidadania construída no marco liberal. (SILVA-SÁNCHEZ, 2000, p. 47).

Trata-se de cidadania ambiental, consciência de que se tem o direito a viver em um mundo mais justo e equilibrado ecologicamente, onde não apenas os mais pobres e menos favorecidos arquem com as conseqüências dos problemas ambientais que a sociedade atual produz.

No que tange ao institucional, o marco foi a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), em 1973. Secretaria vinculada ao Ministério do Interior, marca uma fase da política ambiental brasileira mais voltada ao controle da poluição industrial. De um lado a Sema atenderia “[...] às exigências de alguns organismos internacionais para aprovação de empréstimos destinados a grandes obras públicas, de outro, seria uma resposta às críticas de alguns setores preocupados com a proteção do meio ambiente no país” (SILVA-SÁNCHEZ, 2000, p. 73).

As mudanças da década de 80 se iniciam com a instituição do Sistema Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1981). Através dessa lei, foi criado o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) – o Sisnama é constituído pelos órgãos e entidades responsáveis pela proteção e gestão da qualidade ambiental nas esferas federal, estadual e municipal, e de órgãos da administração federal, cujas atividades estejam relacionadas à problemática ambiental. O que caracteriza essa fase da política ambiental brasileira é, a partir daí, uma sistematização da matéria ambiental

no quadro jurídico-institucional. No final da década de 1980 é criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). O Ibama englobou em sua estrutura a Sema, o IBDF, a Sudepe e a Sudhevea, organismos com estruturas e finalidades diferentes na esfera institucional até então existente. Passa a ser responsabilidade do Ibama coordenar no plano federal a política nacional de meio ambiente, aplicar a legislação em vigor e atuar, em caráter supletivo, nos estados onde os órgãos ambientais não estivessem cumprindo suas funções. O Ibama também tem a função de atuar como secretaria executiva do Conama (SILVA-SÁNCHEZ, 2000).

Ainda segundo Silva-Sánchez (2000), a Constituição Federal de 1988 é a consolidação do processo de implantação da política ambiental brasileira, como resultado da conscientização e mobilização da sociedade e cujo capítulo sobre o meio ambiente é inovador e avançado. A efetividade dos direitos deve ser garantida pelo Poder Público e pela coletividade, assim como é inovador o aspecto da ação concorrente entre as três esferas da federação, União, estados federados e municípios, como co-responsáveis pela garantia da qualidade ambiental.

A consolidação da política ambiental brasileira esteve atrelada a fatores internos e externos da economia mundial e brasileira. O cenário interno de redemocratização e as mudanças sociais que se processaram no território nacional a partir do final dos anos 1970 são fatores importantes nesse processo. Da mesma maneira, a criação e a implantação de UCs ao longo desse contexto de implementação das políticas ambientais no país também foram se modificando, devido às influências internas e externas exercidas pelos movimentos ambientais, mudanças nas instituições responsáveis pela gestão e na sociedade como um todo.

3.4 DA CRIAÇÃO DAS PRIMEIRAS UCs À CONSOLIDAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA MUNDIAL PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

As visões e abordagens que envolvem as UCs mudaram bastante, desde a criação da primeira UC moderna⁷, o Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos da América, em 1872. Os objetivos que levaram à criação desse parque foram a preservação de atributos cênicos, a significação histórica e o potencial para atividades de lazer (DIEGUES, 1996; DOUROJEANNI; PÁDUA, 2001; MILLER, 1997).

A criação do parque, constata Brito (2000), foi uma vitória dos preservacionistas sobre os conservacionistas, movimentos com percepções diferentes de preservação da natureza. Para os preservacionistas, “havia uma dissociação intrínseca entre homem e natureza; na visão desse grupo, ‘natural’ era aquilo que prescindia da presença ou atuação humana, e que permanecia tal como foi originalmente criado pela ‘ação divina’” (BRITO, 2000, p. 21). Assim, Yellowstone nasce com essa abordagem, um lugar a ser resguardado da intervenção humana. Só assim poderia continuar o mais perto possível de sua origem, e seu objetivo é lembrar aos visitantes que são na sua maioria cidadãos de um mundo urbano industrial recém-criado, da pureza da natureza selvagem e de como a interferência do ser humano é capaz de destruir isso.

Os conservacionistas, com pressupostos diferentes, acreditavam que era possível a exploração dos recursos naturais de forma racional e sustentável, e a conservação deveria se basear em três princípios como: o desenvolvimento (o uso dos recursos pela geração presente); a prevenção do desperdício; e o desenvolvimento dos recursos naturais para todos (McCORMICK apud BRITO, 2000).

⁷ Segundo Brito (2000), existem vários exemplos de parques que foram criados no mundo anteriormente ao Parque Nacional de Yellowstone, porém mantinham características e objetivos diferentes deste. Entre os exemplos, o autor cita um parque para ursos e leões criado em 1800 a.C. pelo Rei da Pérsia, uma reserva natural criada pelo Imperador Açoka, da Índia, no século III a.C, e a decretação de proteção total da floresta de Bialo Wiesa, na Polônia, em 1423 pelo Rei Jagellon.

No Brasil, a primeira iniciativa para a criação de uma área protegida ocorreu em 1876, quando o Engenheiro André Rebouças (inspirado na criação do Parque de Yellowstone) sugeriu a criação de dois parques nacionais: um em Sete Quedas e outro na Ilha do Bananal. Entretanto, somente em 1937 é que foi instituído o primeiro parque, o Parque Nacional de Itatiaia, no Rio de Janeiro (URBAN, 1998).

Com o passar dos anos, as funções e objetivos das UCs foram sofrendo algumas redefinições, sendo as de cunho estético e paisagístico gradativamente substituídas por justificativas fundamentadas nas ciências biológicas (RÖPPER, 1999). Isso é demonstrado com a criação, em 1914, de um parque nacional na Suíça em que os objetivos eram criar e manter um laboratório de campo nos Alpes, onde pesquisa sobre fauna e flora pudesse ser realizada em longo prazo em condições ambientais inalteradas, evitando os efeitos decorrentes de qualquer atividade humana (BRITO, 2000).

Sendo os parques nacionais a primeira modalidade de áreas protegidas estabelecida no mundo, e já contando em 1930 com unidades em vários países⁸, lideranças mundiais envolvidas com o tema iniciam uma estratégia de consolidação, divulgação e normalização para as áreas protegidas em escala mundial.

Em 1933 realizou-se a Convenção para Preservação da Fauna e Flora em seu Estado Natural, em Londres, com a finalidade de definir um conceito universal para os parques nacionais. Essa convenção concluiu que os parques nacionais deveriam, conforme assinala Brito (2000), ser áreas que:

- a) fossem controladas pelo Poder Público, e cujos limites não poderiam ser alterados, onde nenhuma parte poderia estar sujeita à alienação, a menos que decidido pelas autoridades legislativas competentes;
- b) fossem estabelecidas para propagação, proteção e preservação da fauna silvestre e da vegetação nativa, e para preservação de objetos de interesse estético, geológico, pré-histórico, arqueológico e outros de interesses científicos, para o benefício e o desfrute do público em geral;

⁸ Por exemplo, na América Latina: México (1876); Argentina (1903); Chile (1907).

- c) a caça, abate ou captura da fauna, e a destruição ou a coleta da flora deveriam ser proibidas, exceto sob a direção ou controle das autoridades responsáveis; e
- d) possuísem instalações para auxiliar o público em geral a observar a fauna e a flora.

Nesse mesmo ano foi assinada a Convenção sobre a Preservação da Fauna e Flora em seu Estado Natural pela maioria dos países africanos, visando que esses criassem parques nacionais em seus territórios para restringir as ameaças à vida selvagem. O movimento não tarda a chegar à América do Sul, e em 1940 realiza-se a Conferência para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América – Convenção Pan-americana, 1940, em Washington –, que tinha como principal objetivo comprometer os países sul-americanos a instalar áreas naturais protegidas em seus territórios e unificar os conceitos e objetivos dessas áreas (BRITO, 2000).

A estratégia ganha uma forma de atuação institucional com a fundação, em 1948, da União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), que tem seu nome alterado em 1965 para União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) e que prevê comissões específicas na sua estrutura interna, responsáveis pelas políticas para as áreas protegidas em âmbito mundial. Essa organização, com reuniões anuais e discussões permanentes, foi um ator fundamental na construção da estratégia mundial para conservação da natureza mediante a criação de áreas protegidas.

Para entender melhor como o Brasil absorveu essas políticas mundiais e como elas se consolidaram com o auxílio dos atores políticos e das instituições ambientais atuantes na arena política ambiental brasileira, adotamos a divisão em três fases sugerida por Medeiros (2004) e incluímos uma quarta fase.

A primeira fase é o período que engloba os primeiros anos da República até 1963, marcado pelo surgimento dos primeiros instrumentos legais voltados para a criação de áreas protegidas no país, cuja culminância é a instituição do primeiro parque nacional. Antes de 1930 apenas algumas ações pontuais visando à proteção de determinadas áreas haviam sido realizadas, entre elas a criação do Parque

Estadual de São Paulo, em 1896, e os decretos publicados pela Presidência da República em 1911 criando dois parques nacionais no então território do Acre (COSTA apud MEDEIROS, 2004). A partir de 1933 ocorre um realinhamento da institucionalização da política, com a criação pelo Estado, de um conjunto de instrumentos voltados à regulação dos usos dos recursos naturais e ocupação de espaços no território brasileiro. A primeira medida foi a inclusão na Constituição de 1934 de um artigo que definia como responsabilidade da União “proteger belezas naturais e monumentos de valor histórico e artístico”⁹ (BRASIL, 1934). Como consequência é criada logo em seguida uma legislação-base: o Código Florestal (1934) foi o instrumento mais importante, que estabeleceu as bases para a proteção dos ecossistemas florestais do país, e com base nele foram instituídos os primeiros parques nacionais e as florestas nacionais.

As ações políticas voltadas à conservação da natureza eram de responsabilidade do Ministério da Agricultura, que tinha no Departamento de Recursos Naturais Renováveis a equipe responsável pela conservação. Funcionários desse departamento foram os responsáveis pela criação dos nossos primeiros parques nacionais. Era uma visão centralizadora, com ações impostas de cima para baixo: esses técnicos baseavam-se em pressupostos apenas ecológicos e biocêntricos para justificar a conservação, sem considerar que as áreas delimitadas como parques nacionais não eram necessariamente desabitadas, causando um dos principais conflitos a ser equacionado ainda atualmente. Em 1963 o Brasil já possuía 14 parques nacionais e duas florestas nacionais (Tabela 9).

A segunda fase vai de 1964 a 1984, cujo período de governo militar não rompe com a política ambiental que vinha sendo até então construída; ao contrário, ele continua na mesma linha de atuação, sem ignorarmos o seu caráter desenvolvimentista e um forte cunho nacionalista.

Se na primeira fase havia um modelo fortemente centrado no Código Florestal de 1934, que previa basicamente a criação de áreas protegidas em duas categorias – parques nacionais e florestas nacionais –, a partir de 1964 outros instrumentos legais, como a lei de proteção aos animais (1967) e os dispositivos de criação das

⁹ Capítulo I, artigo 10. Brasil, Constituição Federal de 1934.

estações ecológicas (1981), das áreas de proteção ambiental (1981), das reservas ecológicas (1984) e das áreas de relevante interesse ecológico (1984) contribuíram para um significativo aumento de categorias, com objetivos e estratégias distintos, o que se reflete na expansão das áreas protegidas pelo território nacional.

Também caracteriza essa fase uma nova visão, difundida na esfera mundial da UICN desde a 12^a Assembléia Geral, em 1975, no Zaire, de que o estabelecimento de áreas protegidas não deveria trazer como consequência a desagregação cultural e econômica dos grupos que não afetavam a integridade ecológica da área (AMEND; AMEND apud BRITO, 2000). Essa posição fica mais clara quando do III Congresso Mundial de Parques, em Bali, Indonésia (1982): “foi a partir daí que surgiram preocupações mais claras com a relação homem/áreas naturais protegidas, e quando foram reafirmados os direitos das comunidades com características culturais específicas, com recomendações para o exercício do manejo dessas áreas em conjunto com seus habitantes originais” (BRITO, 2000).

O Brasil, naquele momento, mesmo sem uma política nacional integradora e pensada em conjunto com os diferentes níveis governamentais, já demonstrava que o modelo de conservação no território tinha os parques nacionais como o carro-chefe, porém as novas categorias de unidades de conservação criadas passaram a constituir um cenário mais diversificado para a conservação dos ecossistemas.

A terceira fase vai de 1985 até 2000, quando o fator mais importante é sem dúvida a promulgação da Constituição Federal de 1988, que traz um capítulo inteiro dedicado ao meio ambiente e reforça a idéia de que a proteção da natureza é necessidade e dever do Estado, determinando como incumbência do Poder Público “definir em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (BRASIL, 1988). A Constituição dota os municípios de competência na área ambiental local, devendo estes articular-se em nível regional e nacional quando necessário.

Com um arcabouço legislativo apropriado, herdado das fases anteriores, e um incremento notável na criação de UCs (Tabela 9), temos na década de 1990 uma

arena política na esfera ambiental ideal para a criação de um sistema nacional de UCs, o que não significa dizer que seria fácil: houve mais de dez anos de discussões para somente em 2000 ser criada a Lei nº 9.985, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (BRASIL, 2000).

TABELA 9 – Total de unidades de conservação federais segundo tipo, categoria e fase

Tipo	Categoria	1ª FASE 1930/1963	2ª FASE 1964/1984	3ª FASE1 1985/2000	4ª FASE A partir de 2001	Total
Proteção Integral	Parque Nacional	14	12	18	13	57
	Reserva Biológica	0	13	10	4	27
	Reserva Ecológica	0	02	0		02
	Estação Ecológica	0	12	7	12	31
	Refugio da Vida Silvestre	0	0	01	0	01
Uso Sustentável	Área de Proteção Ambiental	0	07	22	0	29
	Área de Relevante Interesse Ecológico	0	03	14	0	17
	Reserva Extrativista	0	0	18	25	43
	Floresta Nacional	02	12	34	22	70
	Totais	16	61	123	79	279

¹ Classificação segundo o SNUC

Fonte: Adaptado de MEDEIROS (2004) – Diretoria de Ecossistemas do Ibama

A década de 1990 marca a consolidação das instituições ambientais nos níveis federal e estadual e um claro encaminhamento para que o processo ocorra também em nível local. O cenário atual, com diferentes categorias de UCs e com objetivos diversos, aponta o desafio para o século XXI: a responsabilidade cada vez maior que se tem de preservar o mínimo de 10% do território por meio de UCs.

A quarta e última fase é a partir de 2000. Com a criação do SNUC, temos um novo cenário que, por sua relevância, merece uma análise individual. Cinco anos já se passaram depois da promulgação dessa lei e os projetos e ações dos atores políticos para sua efetivação como política pública estão em pleno andamento. As instituições MMA e Ibama avançam no sentido de elaborar estratégias para a implementação do SNUC e buscam a consolidação de uma política nacional que, para sua execução, necessita de uma efetiva articulação com os órgãos executores estaduais e municipais; esse é o principal desafio desta que é a fase atual. Uma análise mais detalhada dessa fase se dará no item 2.5.1, em que o SNUC e os avanços após sua criação (2000-2005) servirão de base para a reflexão sobre o estudo de caso.

Para essa reflexão posterior é importante, porém, entendermos como foi o processo que resultou na criação do SNUC no final da terceira fase aqui abordada.

3.5 FATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE APROVAÇÃO DA LEI Nº 9.985/2000 – SNUC

Do momento em que foi encomendada em 1988 pelo então IBDF à Fundação Pró-Natureza (Funatura) a elaboração de um anteprojeto de lei instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) até sua criação, em 18 de junho de 2000, passaram-se 12 anos de discussões. Ocorreram momentos de avanços e outros de retrocesso, com intensa atuação de alguns atores na arena política ambiental brasileira. Vamos resgatar esse momento com o objetivo de identificar os atores que se destacaram e de que forma influenciaram o processo.

O primeiro anteprojeto de lei entregue em 1989 ao já Ibama pela Funatura foi elaborado por técnicos que tinham ou tiveram ligação direta com a criação de UCs no Brasil até aquele momento. A Funatura, por exemplo, era dirigida por Maria Tereza Jorge Pádua, que esteve à frente do IBDF por 13 anos (1968-1981). Esses

técnicos tinham uma visão preservacionista e conservadora, o que se refletiu no projeto.

Em 1992 o anteprojeto, agora na qualidade de projeto-de-lei (PL) é encaminhado ao Congresso pelo presidente Fernando Collor de Mello, quando se abrem as cortinas para o palco das pressões políticas: com o projeto tramitando no Congresso, o Poder Legislativo passa a figurar como principal articulador do processo, e alguns deputados figuraram como importantes interlocutores com os grupos sociais envolvidos na discussão, em alguns momentos inovando com propostas avançadas, em outros recuando devido a pressões políticas das instituições privadas ambientais.

Depois de dois anos no Congresso, o PL, com uma versão já bastante modificada pelo então relator¹⁰, é apresentado pelo Ministério do Meio Ambiente à sociedade em um *workshop* sobre UCs. A partir desse momento de debate, as divergências entre os ambientalistas sobre o modelo de áreas protegidas ou, em um sentido mais amplo, de conservação da natureza, que deveria prevalecer na futura Lei do SNUC (MERCADANTE, 2001), aprofundam-se, o que fica bastante claro nas passagens citadas abaixo.

Em maio de 1994, por exemplo, o Instituto de Estudos da Amazônia (IEA) organiza um seminário sobre “Populações, Territórios e Recursos Naturais”, no qual os participantes se manifestaram a propósito do debate sobre o PL nº 2.892/92 da seguinte maneira:

O substitutivo do relator deputado Fábio Feldmann avança, em relação à proposta do Executivo, em alguns importantes pontos tratados no projeto de lei. O projeto do Executivo era estritamente conservacionista, colocando pouco espaço para proposições que articulassem a conservação ambiental com o desenvolvimento de atividades produtivas. Mas apesar de significar um avanço em relação à proposta anterior, o substitutivo do deputado Fábio Feldmann falha ao não considerar a participação das populações locais e de seus representantes na elaboração, implantação e gestão das unidades de conservação. E mais, não há espaço no SNUC para a participação de organizações da sociedade civil em nível regional e

¹⁰ O Deputado Fabio Feldmann apresenta em 1994 uma primeira proposta de substitutivo ao PL do SNUC.

nacional. Ora, um projeto que toca diretamente em uma questão que interessa a milhares de trabalhadores [...]. (MERCADANTE, 2001).

No entanto, forças políticas conservadoras se mostraram mais influentes, quando, no final de 1994, o relator apresenta à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM), como substitutivo preliminar, um projeto muito próximo da proposta original do Executivo.

No ano seguinte, a CDCMAM ampliou o debate em âmbito nacional, promovendo audiências públicas sobre o PL nº 2.892/92 em seis capitais: Cuiabá, Macapá, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador, e o projeto ganhou um novo relator, o deputado Fernando Gabeira. Com essa substituição, o PL ganha novamente profundas mudanças: agora a balança pende para o lado dos ambientalistas que aspiravam por mudanças mais profundas na lei.

No ano seguinte, 1996, veio a resposta dos preservacionistas, com a criação da Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, que reunia as ONGs preservacionistas, que tinham como objetivo defender o modelo tradicional de UCs, e conseqüentemente combater as inovações propostas pelo novo relator do PL nº 2.892/92, o deputado Fernando Gabeira. Em 1997 foi organizado em Curitiba por essa rede o I Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, e sua posição na arena política fica explícita na Moção I aprovada no evento:

Os participantes do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação manifestam-se contra o substitutivo ao projeto de Lei nº 2.892/92, que trata do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, atualmente em exame pelo Executivo, porque contém impropriedades conceituais e técnicas que podem causar profundos danos às áreas protegidas, e a favor da abertura de conversações que permitam, em curto prazo, a preparação e aprovação de uma versão que resgate os objetivos básicos do Projeto de lei inicialmente proposto pelo Executivo, analisado e aprovado pelo Conama. (MERCADANTE, 2001, p. 225).

O cenário que se seguiu foi de total impasse e paralisia, causado pelas forças divergentes, até que no primeiro semestre de 1998, por iniciativa do Fórum Brasileiro

de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável, entidades ambientalistas “preservacionistas” e “socioambientalistas” se reuniram para tentar encontrar uma proposta de consenso para o PL (MERCADANTE, 2001).

Nesse debate houve mudanças sugeridas pelas ONGs preservacionistas que foram aceitas, porém o projeto continuou com avanços garantidos para o lado dos socioambientalistas; dessa forma, chegou-se a um equilíbrio das forças e, a partir disso, ocorreu uma mobilização por parte das ONGs para pressionar a votação do projeto no plenário da câmara dos deputados, o que se deu, finalmente, em 10 de junho de 1999. Seguiu, então, o projeto para tramitação no Senado, e com algumas negociações e alguns vetos feitos pelo presidente o projeto foi aprovado nessa casa sem emendas, o que garantiu que não tivesse que voltar para a Câmara dos Deputados, em 21 de junho de 2000.

Quem comandou os debates durante todo o processo foram as ONGs ambientalistas representadas por duas correntes divergentes, às quais se denominam de preservacionista e socioambientalista. Os técnicos do governo envolvidos na elaboração do projeto também estavam ligados a essas ONGs. A votação da lei do SNUC no Congresso dá uma noção de como a criação de uma lei vinculada a uma política setorial já vem na sua origem carregada de posicionamentos e interesses, o que dificulta sua aprovação. Porém, o balanço entre as forças com posicionamentos divergentes, ao se confrontarem em uma arena política democrática e já bastante consolidada, permitiu a aprovação da lei, que não é perfeita, mas que avançou em alguns pontos. Por exemplo, citam-se alguns: colocou as UCs federais, estaduais e municipais sob um mesmo ordenamento jurídico; tem a diretriz de garantir a participação popular no processo de criação e gestão das UCs (Consultas Públicas – Conselho Consultivo); e criou um sistema com dois grupos, doze categorias, com diferentes objetivos e finalidades, o que garante, em boa medida, um equilíbrio para o sistema, ou seja, para a conservação da natureza, sem concentrar os esforços em apenas um tipo de UC.

Após a aprovação da lei, os conflitos voltam ao contexto, porém agora no processo de sua implantação e execução, como abordamos em seguida.

3.5.1 O SNUC e os Avanços Após Sua Criação (2000-2005)

Com a promulgação do SNUC, o Brasil passa a possuir um Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o que por si só já se apresenta como um avanço. A integração entre as esferas de governo é um ponto novo e importante que o SNUC traz, exigindo que no futuro ocorra um processo de integração maior entre as três esferas institucionais que a federação brasileira possui, no que diz respeito à criação, implantação e gestão de UCs. O desafio agora é implantar um sistema que tem como principais finalidades para as UCs: conservação da natureza; utilização pública; pesquisa científica; e uso econômico e sustentável de seus componentes.

Na dimensão Institucional (*Polity*), o SNUC define no seu art. 6º que o sistema será gerido pelos seguintes órgãos, com as seguintes atribuições: Conama: *órgão consultivo e deliberativo*, com a função de acompanhar a implementação do sistema; Ministério do Meio Ambiente (MMA): *órgão central*, tem a finalidade de coordenar o sistema; e Ibama e órgãos ambientais estaduais e municipais – *órgãos executores*, com a função de implantar o SNUC, subsidiar as propostas de criação, administrar as UCs federais, estaduais e municipais nas respectivas esferas de atuação.

O MMA junto com o Ibama, nesses cinco anos, adotaram algumas medidas para aumentar o nível de conhecimento da população sobre as UCs e intensificaram o debate sobre a gestão das UCs:

- a) a política destes dois órgãos, MMA e Ibama, é de abrangência macro, com ações como a realização da oficina “Gestão Participativa do SNUC” realizada em agosto de 2004, que visou apenas à participação de ONGs e chefes de UCs federais. O objetivo do MMA/Ibama com a realização da oficina foi colher subsídios para a formulação de princípios e diretrizes que deverão ser utilizados nas consultas públicas para a criação de UCs e nos conselhos gestores de UCs; e
- b) criou-se o Fórum Nacional de Áreas Protegidas, que ocorreu em junho de 2004 também pelo MMA, cujo objetivo era incluir um número maior de

peças nos debates sobre as UCs. O Fórum é um órgão consultivo e serve de instrumento permanente de diálogo entre o governo e a sociedade. A participação no fórum é aberta a órgãos públicos, a organizações ambientalistas, sociais, indígenas, de trabalhadores, empresas, comunidade científica e ao cidadão interessado em acompanhar e discutir as questões referentes às áreas protegidas. Apesar da possibilidade de um número maior de pessoas participar dos debates através do Fórum, ele ainda é um instrumento limitado.

Dando continuidade às políticas, a mesma diretoria divulgou no início de 2006 no Fórum Nacional de Áreas Protegidas as propostas do Plano Nacional de Áreas Protegidas. Trata-se de um documento que define objetivos, metas e estratégias para o Brasil estabelecer um sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativas e efetivamente manejadas, integrando a paisagem terrestre e a marinha de forma mais ampla, até 2015¹¹. O fortalecimento e a devida implementação do SNUC são fundamentais para que o plano tenha êxito e alcance seus objetivos.

Portanto, constatamos que a lei inovou em três pontos, que são fundamentais em nossa busca de entender melhor como as instituições locais estão participando do processo de criação, implantação e gestão das UCs. São eles: (a) elaboração de planos de manejo; (b) participação popular e consultas públicas na criação de UCs; e (c) gestão participativa das UCs. É importante destacar que o que importa nesta análise é identificar as diferenças entre o que a legislação determina e o que está ocorrendo na escala local, pois só assim poderemos ter uma interpretação da eficácia da lei.

¹¹ PLANO NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS – <http://www.mma.gov.br/forum/v2/index.cfm>, acesso em 21 de janeiro de 2006.

3.5.1.1 Elaboração de planos de manejo após 2000

Um dos principais problemas das UCs brasileiras é que elas são criadas e o processo pára por aí. É como se apenas a criação de uma UCs por si viesse a subsidiar todo o processo, garantindo a manutenção e a preservação da área. A tão utilizada expressão “parques de papel”, comumente encontrada na literatura sobre UCs, é utilizada justamente para demonstrar esse problema; na verdade, essa expressão serve para qualquer outra categoria de UC criada em que o processo estaciona e não segue adiante.

Com respeito a esse problema, o SNUC define no § 3º do art. 27 (BRASIL, 2000): “O plano de Manejo de uma UC deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação”. Podemos constatar a partir desse parágrafo que todas as UCs que compõem o SNUC, que foram criadas antes de 2000 e que não tinham planos de manejo deveriam elaborar seus planos de manejo nos cinco anos seguintes, ou seja, até 2005. Para esta análise, identifica-se entre as UCs federais do estado de Santa Catarina e também entre as UCs estaduais como se deu esse processo no estado, após o SNUC.

No ano de 2000 o estado de Santa Catarina tinha 11 UCs federais (ver item 3.5.2, Quadro 3). Destas, a Estação Ecológica de Carijós elaborou o plano de manejo em 2003, e a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo concluiu em 2005 os trabalhos.

Das florestas nacionais apenas uma, a Floresta Nacional de Ibirama, não possui plano de manejo, porém os planos de manejo das outras três – Floresta Nacional de Caçador, Floresta Nacional de Chapecó e Floresta Nacional de Três Barras – são ainda da década de 1980 e não sofreram as revisões necessárias após a criação do SNUC.

As outras UCs (Parque Nacional de São Joaquim, Área de Proteção Ambiental de Anhatomirim, Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, Área de Relevante Interesse Ecológico Serra da Abelha e Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé) não contam com planos de manejo (SALLES, 2003).

Três novas UCs foram criadas nos últimos cinco anos: Parque Nacional da Serra do Itajaí (2004), Parque Nacional das Araucárias e Estação Ecológica da Mata Preta, criados em 2005. O Parque Nacional da Serra do Itajaí conta com um conselho consultivo provisório, e algumas ações com o objetivo de começar os estudos para elaboração do plano de manejo já estão sendo efetuadas. As outras duas unidades ainda estão sob responsabilidade do MMA, e o Ibama/SC ainda não tem autonomia sobre elas (Funcionário NUC/Ibama/SC).

Os Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, que não estão sob responsabilidade do Ibama/SC, embora 40% da área dessas UCs esteja no estado de Santa Catarina, nos municípios de Praia Grande e Jacinto Machado, e que por isso fazem parte deste estudo, ganharam plano de manejo em 2004.

O cenário das UCs estaduais é um pouco diferente: o estado possuía em 2000 cinco unidades, todas do grupo de proteção integral (item 3.6, Quadro 4). Dessas, quatro unidades, criadas antes de 1985 – Parque Estadual da Serra Furada, Reserva Biológica Estadual do Sassafrás, Reserva Biológica Estadual da Canela Preta e Reserva Biológica do Aguai –, não contam com planos de manejo e conselhos consultivos. O Parque Estadual da Serra do Tabuleiro conta com um diagnóstico dos meios físicos e bióticos que auxilia na sua gestão. A cooperativa para conservação dos recursos naturais (Caipora) possui convênio com a Fatma para gestão do parque e está em estudo a elaboração do plano de manejo para o Pest.

Duas novas UCs foram criadas após 2000: o Parque Estadual Fritz Plaumann (2003) e o Parque Estadual das Araucárias (2003). Esses dois parques foram criados graças a recursos de compensação ambiental e foram feitos estudos por uma empresa que elaborou uma minuta do plano de manejo para as futuras UCs. Porém, depois de criados os parques, ainda não tiveram seus planos implantados.

Como podemos constatar, mesmo com as definições do SNUC, das 16 UCs presentes no território catarinense em 2000, apenas duas que estão sob gestão do Ibama elaboraram plano de manejo nos últimos cinco anos. Das UCs sob gestão da Fatma, nenhuma elaborou plano de manejo. Isso vem demonstrar a falta de uma política estadual para implantação das políticas ambientais.

3.5.1.2 Participação popular e consultas públicas na criação de UCs

O segundo ponto a ser avaliado é a participação popular nas consultas públicas para criação de UCs. Segundo o art. 22 do SNUC (BRASIL, 2000):

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.

Ainda o Decreto nº 4.340 regulamenta o art. 22 da Lei do SNUC (BRASIL, 2000):

Art. 5º A consulta pública para a criação de unidades de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade.

§ 1º A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas.

§ 2º No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.

A garantia da participação popular nas discussões para criação de uma UC é um avanço considerável que a lei propõe. Que essa participação traga conflitos é natural, podendo os atores sociais nunca antes ouvidos no processo agora participar, seja de forma organizada através de organizações comunitárias, seja individualmente. A crítica feita por alguns ambientalistas à inclusão da participação popular na criação de UCs através de audiências públicas é que, dessa forma, os

setores sociais que se sentem ameaçados com a criação da unidade (na maioria das vezes madeireiros e produtores rurais) se organizam e montam estratégias para impedir a normalidade das audiências públicas, muitas vezes usando de violência, e assim atrasam o processo e ganham tempo para desmatar as futuras áreas que seriam transformadas em UCs¹².

Para um olhar superficial, o que antes parecia ser um avanço (a participação popular) inquestionável, pode agora parecer uma arma colocada nas mãos dos “destruidores da natureza”. Queremos assim deixar o registro e chamar a atenção para a inovação da lei que aponta para a integração das instituições dos diferentes níveis governamentais na implantação do sistema, o que talvez não esteja ocorrendo: por isso a intensidade dos conflitos acima citados.

Três novas UCs foram criadas em Santa Catarina depois de 2000, duas para proteger remanescentes de Floresta Ombrófila Mista (Araucárias) – Parque Nacional das Araucárias (2005) e Reserva Ecológica da Mata Preta (2005) – e a outra para proteger remanescentes de Mata Atlântica – Parque Nacional da Serra do Itajaí (2004). A criação dessas três UCs de forma participativa foi um processo bastante conflituoso.

Em reportagem do site www.ambientebrasil.com.br/noticias, com acesso em 21 de janeiro de 2006, no mês de maio de 2004, o Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, responsável pela proposta original de criação do parque, comunica que serão realizadas nos dias 15 e 16 de maio as consultas Públicas para a criação do Parque Nacional da Serra do Itajaí (dia 15 em Blumenau e Indaial, 16 em Apiúna) e pede apoio de todos que se manifestem junto ao MMA, ao Ibama, à Presidência da República e à mídia apoiando a criação do parque pelo presidente no dia 27 de maio, dia da Mata Atlântica. As três audiências foram embates nervosos e tumultuados entre Ibama, ONGs e os grupos que eram contra a criação do parque.

Porém, no dia 4 de junho de 2004, por decreto, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou o Parque Nacional da Serra do Itajaí, UC que abrange nove

¹² www.pro-araucaria.com.br/ucs.htm, acesso em 25 de janeiro de 2006.

municípios do Vale do Itajaí (Ascurra, Indaial, Blumenau, Gaspar, Guabiruba, Botuverá, Vidal Ramos, Presidente Nereu e Apiúna).

Entretanto, no início de novembro um novo episódio aparece estampado nas páginas do Diário Catarinense: o juiz substituto da 2ª Vara Federal de Blumenau, Edilberto Barbosa Clementino, suspendeu o decreto de criação do parque em favor de ação popular (em 6 de setembro de 2004 o juiz suspendeu a criação do parque) movida por sete proprietários de áreas abrangidas pelo parque contra o presidente da República. O magistrado alegou falta de diálogo no processo de criação da UC, já que em seis dos nove municípios não houve audiências públicas e, dessa forma, a população não pôde manifestar sua opinião. Cita ainda que em alguns dos municípios já existiam Áreas de Preservação Ambiental (APAs), o que segundo ele “evidencia um descompasso entre as opiniões do poder público, nas esferas federal e municipal” (DC, 09/09/2004). O que chama a atenção nesse episódio é que o magistrado cita o descompasso entre as instituições de esferas diferentes como causadora dos conflitos no processo de criação da UC. No dia 28 de março de 2005 o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Porto Alegre/RS) cancelou a liminar da Justiça de Blumenau (SC) que suspendia a criação do Parque Nacional da Serra do Itajaí¹³.

Com relação à criação das UCs para proteger remanescentes de araucárias, o processo não foi menos conflituoso. Em 2002 o governo federal edita as portarias 507 e 508 apontando áreas prioritárias no Paraná e em Santa Catarina para estudo e posterior criação de UCs. Em 2003 o processo segue com a criação do GT Araucárias Sul. A Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA, com a direção do GT, monta uma força-tarefa para a partir das áreas prioritárias definir as áreas que seriam transformadas em UCs. Faziam parte do GT o Núcleo dos Biomas Mata Atlântica e Pampa (MMA), a Diretoria de Ecossistemas do Ibama e as gerências estaduais desse órgão para os estados do Paraná e Santa Catarina, representantes de entidades de meio ambiente, especialistas de instituições públicas (universidades) e ONGs¹⁴.

¹³ <http://www.mma.gov.br/ascom/ultimas/index.cfm?id=1649>, acesso em 20 de janeiro de 2006.

¹⁴ www.rma.org.br/sosaraucarias/ucsaraucariasja.pdf, acesso em 28 de janeiro de 2006.

O GT propôs a criação de oito Unidades de Conservação para proteger remanescentes de florestas com araucárias, cinco no Paraná: Parque Nacional dos Campos Gerais (21.500 ha); Reserva Biológica das Araucárias (14.300 ha), Refúgio da Vida Silvestre do Rio Tibagi (30.800 ha), Reserva Biológica das Perobas (10.000 ha) e Refúgio da Vida Silvestre Campos de Palmas (16.250 ha); e três em Santa Catarina: Estação Ecológica da Mata Preta (9.000 ha), Parque Nacional das Araucárias (16.000 ha), e Área de Proteção Ambiental das Araucárias (425.000 ha).

Segundo Miriam Prochnow, coordenadora geral da Rede de ONGs da Mata Atlântica (RMA), a criação das oito UCs vem sendo estudada e anunciada num amplo processo participativo¹⁵.

Na arena política estadual, atores políticos levantaram a bandeira do contra com a justificativa de que a criação dessas áreas traria prejuízos econômicos para o estado de Santa Catarina. Em reportagem de Debona (2005) no jornal Diário Catarinense, o Senador Jorge Borhausem (PFL) diz: “é o momento dos grupos contra a criação das UCs se organizarem para fazer frente a uma proposta unilateral do governo federal, que segundo ele está preocupado com o ambiental, mas não com o humano”. O senador defende ainda que, caso o presidente assine o decreto de criação das UCs no Paraná e em Santa Catarina, ele e o senador Álvaro Dias (PR) encaminharão decreto anulando a criação das UCs. Os conflitos entre as forças contrárias à criação das UCs e as forças favoráveis foram marcados por intransigências e até violência nas audiências públicas realizadas nos municípios de Abelardo Luz e Ponte Serrada no mês de junho de 2005; as audiências foram suspensas por autoridades locais, e a polícia teve que intervir devido a tumultos que ocorreram.

Apesar dos problemas, novas datas foram marcadas e novas audiências foram realizadas; foram feitas alterações de limites, o que modificou a área total das UCs. Porém, no dia 20 de outubro de 2005 foram criados a Estação Ecológica Mata Preta (9.000 ha) e o Parque Nacional das Araucárias (12.841 ha) em Santa Catarina.

Duas questões podem ser levantadas aqui: por que os municípios (órgãos ambientais municipais) não estão apoiando a criação de UCs? Por que os

¹⁵ www.rma.org.br/sosaraucarias/ucsaraucariasja.pdf, acesso em 28 de janeiro de 2006.

municípios permitem que o órgão responsável pela criação da UC (Ibama e/ou Fatma) apresente os dados sobre a UC a ser criada somente nas audiências públicas?

No processo de criação de uma UC federal os órgãos executores do SNUC nas esferas federal e municipal partem de análises em escalas diferentes. Sendo assim, possuem diferentes abordagens para um mesmo processo. E como não existe uma política de integração ou inter-relação entre essas esferas do poder institucional, elas não dialogam, prevalecendo os interesses da instituição que exercer maior poder. Como muitos municípios não possuem instituições locais de meio ambiente, nem técnicos com formação adequada na área ambiental, do nosso ponto de vista, isso fragiliza o lado das instituições locais nas discussões. Dessa forma, o argumento utilizado pelos opositores da criação da UCs é de que não houve participação nem apoio do órgão local e da população. Não queremos aqui dizer que a visão dos técnicos da esfera federal é boa ou má – apenas queremos fazer uma reflexão sobre quais são as verdadeiras implicações do processo conflituoso que têm sido as audiências públicas para a criação de UCs em Santa Catarina.

3.5.1.3 Gestão participativa das UCs

O terceiro e último ponto que queremos abordar é sobre a gestão participativa das UCs. O SNUC dispõe que:

Art. 29 Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em

Refúgio da Vida silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

Art. 30 As unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão. (BRASIL, 2000).

O Decreto nº 4.340 regulamenta esses dois artigos assim:

Art. 17. As categorias de unidades de conservação poderão ter, conforme a Lei Nº 9.985, de 2000, conselho consultivo ou deliberativo, que serão presididos pelo chefe da unidade de conservação, o qual designará os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados.

§ 1º A representação dos órgãos públicos deve contemplar, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins, tais como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas.

§ 2º A representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

§ 3º A representação dos órgãos públicos e da sociedade civil nos conselhos deve ser, sempre que possível, paritária, considerando as peculiaridades regionais.

§ 4º A organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP com representação no conselho de unidade de conservação não pode se candidatar à gestão de que trata o Capítulo VI deste Decreto.

§ 5º O mandato do conselheiro é de dois anos, renovável por igual período, não remunerado e considerado atividade de relevante interesse público.

§ 6º No caso de unidade de conservação municipal, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, ou órgão equivalente, cuja composição obedeça ao disposto neste artigo, e com competências que incluam aquelas especificadas no art. 20 deste Decreto, pode ser designado como conselho da unidade de conservação.

Art. 18. A reunião do conselho da unidade de conservação deve ser pública, com pauta preestabelecida no ato da convocação e realizada em local de fácil acesso.

Art. 19. Compete ao órgão executor:

I convocar o conselho com antecedência mínima de sete dias;

II prestar apoio à participação dos conselheiros nas reuniões, sempre que solicitado e devidamente justificado.

Parágrafo único. O apoio do órgão executor indicado no inciso II não restringe aquele que possa ser prestado por outras organizações.

Art. 20. Compete ao conselho de unidade de conservação:

I – elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;

II – acompanhar a elaboração, implantação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;

III buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;

IV – esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;

V – avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação;

VI – opinar, no caso de conselho consultivo, ou ratificar, no caso de conselho deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da unidade;

VII – acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;

VIII – manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e

IX – propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e aperfeiçoar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso. (BRASIL, 2002).

A situação das UCs estaduais em Santa Catarina nesse item é bastante preocupante, já que nenhuma delas possui conselho consultivo, nem ao menos em processo de implantação.

Com relação às UCs federais, o cenário é um pouco melhor: a Estação Ecológica de Carijós foi a primeira unidade federal a instituir um conselho consultivo, ainda em 1991 (SALLES, 2003), com a efetivação de parcerias com ONGs locais. Esse conselho foi fundamental no processo participativo que elaborou o plano de manejo dessa mesma unidade. Das FLONAs, duas não possuem conselho consultivo, uma o está implantando e a outra já possui. Após 2000 obtém-se somente a criação do Conselho Consultivo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, em 2005, e uma tentativa frustrada de criação do conselho da Área de Preservação Ambiental Anhatomirim. Todas as outras unidades não possuem conselho.

Os Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral possuem conselho consultivo e plano de manejo criado após o SNUC.

3.5.2 Ibama

A instituição responsável em âmbito nacional pela execução da política nacional de meio ambiente e, dentro desta, pela aplicação da Lei nº 9.985, do SNUC, é o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que foi criado pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989 (BRASIL, 1989). O Ibama foi formado pela fusão de quatro entidades federais que trabalhavam na área ambiental: Secretaria do Meio Ambiente (SEMA); Superintendência da Borracha (Sudhevea); Superintendência da Pesca (Sudepe); e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

O Brasil possui um território com 8.511.711 km² de extensão territorial. Conta em 2006 com 707 UCs federais (incluindo 429 RPPNs federais) que protegem 7,23% do território nacional. O Ibama de Santa Catarina é responsável por 14 UCs (Quadro 3). São três parques nacionais; quatro florestas nacionais; duas estações ecológicas; uma reserva biológica; uma reserva extrativista; uma área de proteção ambiental; e uma área de relevante interesse ecológico. Os Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral são administrados pelo Ibama/RS.

Tipo	Grupo	Ano/criação	Área (ha)
Parque Nacional de São Joaquim	Proteção Integral	1961	49.300
Floresta Nacional de Três Barras	Uso Sustentável	1968	4.458
Floresta Nacional de Caçador	Uso Sustentável	1968	710
Floresta Nacional de Chapecó	Uso Sustentável	1968	1.606
Floresta Nacional de Ibirama	Uso Sustentável	1988	582
Estação Ecológica de Carijós	Proteção Integral	1987	712
Reserva Biológica Marinha do Arvoredo	Proteção Integral	1990	17.600
Área de Proteção Ambiental de Anhatomirim	Uso Sustentável	1992	3.000
Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé	Uso Sustentável	1992	740
Área de Relevante Interesse Ecológico Serra da Abelha	Uso Sustentável	1996	4.604
Estação Ecológica da Mata Preta	Proteção Integral	2005	9.000
Parque Nacional das Araucárias	Proteção Integral	2005	12.841
Parque Nacional da Serra do Itajaí	Proteção Integral	2004	57.475
Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca	Uso Sustentável		156.100
*Parque Nacional de Aparados da Serra	Proteção Integral	1959	10.250
*Parque Nacional da Serra Geral	Proteção Integral	1992	17.300
Total			318.728**

*Aproximadamente 40% da área do PNAS e do PNSG está em território catarinense.

** As áreas do PNAS e do PNSG não estão na soma da área total no estado de SC.

Fonte: Ibama, disponível em: <http://www.ibama.gov.br/>

QUADRO 3 – UCs federais em Santa Catarina

Essas UCs federais cobrem uma área de 318.728 hectares no estado catarinense, cerca de 3,3% da área total do estado.

Além dos problemas fundiários existentes em muitas das UCs, falta de orçamento próprio e as ameaças ambientais mais freqüentes, que são a caça ilegal e o desmatamento, Salles (2003) coloca que a falta de relacionamento administrativo

entre as chefias e funcionários lotados nas UCs com a gerência executiva do Ibama/SC contribui para a atual situação de inércia que apresentam as UCs federais no estado.

3.6 SISTEMA ESTADUAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A FATMA

O Sistema Estadual de Unidades de Conservação (Seuc) foi instituído pela Lei nº 11.986, de 12 de novembro de 2001 (SANTA CATARINA, 2001). A lei estadual é bastante similar à federal, com apenas algumas pequenas diferenças na questão de âmbito e de esferas administrativas.

O órgão responsável em Santa Catarina pela execução da política estadual de meio ambiente é a Fatma, criada no ano de 1975. A Fatma é o órgão executor do Seuc e, juntamente com os órgãos ambientais municipais, tem a função de implantar o Seuc, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação estaduais e municipais nas respectivas esferas de atuação (SANTA CATARINA, 2001).

Estão sob responsabilidade da Fatma no estado de Santa Catarina nove UCs, todas do grupo de proteção integral, conforme Quadro 4, a seguir. São seis parques estaduais e três reservas biológicas.

As UCs estaduais cobrem uma área de 113.046 hectares no estado catarinense, cerca de 1,18% da área total do estado, com predominância para os parques estaduais. Como já destacamos em item anterior, as UCs estaduais não possuem plano de manejo, nem conselho consultivo

Tipo	Grupo	Ano de Criação	Área (ha)
Parque Estadual da Serra do Tabuleiro	Proteção Integral	1975	87.405
Parque Estadual da Serra Furada	Proteção Integral	1980	1.329
Reserva Biológica Estadual do Sassafrás	Proteção Integral	1977	5.522
Reserva Biológica Estadual da Canela Preta	Proteção Integral	1980	1.899
Reserva Biológica Estadual do Aguai	Proteção Integral	1983	7.672
Parque Estadual das Araucárias	Proteção Integral	2003	612
Parque Estadual Fritz Plaumann	Proteção Integral	2003	740
Parque Estadual Rio Canoas	Proteção Integral	2004	1.200
Parque Estadual de Acaará	Proteção Integral	2005	6.667
Total			113.046

Fonte: Fatma, disponível em:

http://www.fatma.sc.gov.br/educacao_ambiental/unidconserv.htm

QUADRO 4 – Unidades de Conservação Administradas pela Fatma/SC

No total Santa Catarina conta com 4,4% do seu território como UCs, o que equivale a 431.774 hectares protegidos. O estado não possui uma política clara e definida para as suas UCs, o que acaba refletindo de forma negativa na gestão das unidades catarinenses.

CAPÍTULO IV

4 MEIO AMBIENTE E PODER NO TERRITÓRIO MUNICIPAL

4.1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo buscamos delinear os eixos conceituais da revisão bibliográfica sobre território, poder e escala: a (re)construção de um discurso de natureza; território municipal: arena de poderes ou a construção de um processo inovador de gestão; o município e o processo de descentralização das políticas públicas; o poder da escala; e as novas formas de gestão transescalares.

4.2 A (RE)CONTRUÇÃO DE UM DISCURSO DE NATUREZA

O homem é um poderoso agente evolutivo e, segundo Harvey (2004), atua mediante a produção de plantas e animais, modificando *habitats* com o crescimento populacional à difusão e à combinação de espécies em escala global. Nesse papel de transformações na face da terra, o homem tem produzido tanto aspectos positivos quanto negativos (MONTEIRO, 2003). Ainda acrescenta Santos (1992, p. 96):

Com a presença do homem sobre a terra a natureza está sempre sendo redescoberta, desde o fim de sua História natural e a criação da Natureza Social, no desenvolvimento do mundo, com a passagem de uma ordem vital a uma ordem racional. Mas agora, quando o natural cede lugar ao artefato e a racionalidade triunfante se revela através da natureza instrumentalizada, esta, portanto domesticada, nos é apresentada como sobrenatural.

Para Santos (1992), a história do homem sobre a terra é a história de uma ruptura progressiva entre o homem e o entorno, que vai do momento que o homem escolhe em seu entorno o quinhão de natureza que lhe é útil para viver; esse é o tempo do homem amigo e da natureza amiga. Porém, as necessidades dos grupos sociais, as novas técnicas, o comércio vão alterando a relação do homem com a natureza e chega-se à fase atual, em que, segundo o autor, a economia se tornou mundializada, e todas as sociedades terminaram por adotar, de forma mais ou menos total, de maneira mais ou menos explícita, um modelo técnico único que se sobrepõe à multiplicidade de recursos naturais e humanos; uma natureza una em si mesma, porém fragmentada para atender aos interesses de firmas, estados e classes hegemônicas.

E aí podemos tomar o discurso apocalíptico atual sobre o “meio ambiente” para entendermos melhor o que o autor quer dizer quando da apropriação da natureza por classes ou mesmo interesses hegemônicos. Santos (1992) enfatiza que, se antes a natureza podia criar o medo, hoje é o medo que cria a natureza midiática e falsa, uma parte da natureza sendo apresentada como se fosse o todo, e para reforçar enfatiza: quando o “meio ambiente”, como natureza espetáculo, substitui a Natureza Histórica, lugar de trabalho de todos os homens, e quando a natureza “cibernética” ou “sintética” substitui a natureza analítica do passado, o processo de ocultação do significado da história atinge o seu auge.

Para Harvey (2004), também o discurso apocalíptico e a atuação da mídia servem, em grande medida, para deslocar a crença de longa data na crise última e no colapso do capitalismo do campo de luta de classes para o do ambiente. Por isso todo o cuidado é pouco para não ficar preso a armadilhas reducionistas na hora das análises. Concordar com o que os autores citados acima dizem de maneira alguma implica ignorar os sérios problemas que a ação do homem vem causando ao

planeta, até porque existem estudos científicos que não podem simplesmente ser ignorados. Mas temos a obrigação de ficar atentos, pois uma retórica impensada da crise ajuda a legitimar todo o tipo de ação sem levar em conta efeitos sociais e políticos. Concordamos ainda com Röper (1999, p. 53) quando diz que “as UCs são consideradas como expressão específica do controle político baseado em determinadas leituras sociais da ‘natureza’ em diferentes momentos”.

Quando o uso e a exploração dos recursos naturais foram apropriados pela sociedade (hoje países desenvolvidos) para proporcionar o desenvolvimento do modelo capitalista, já que o crescimento e o desenvolvimento do norte ocorreram em grande parte com base na exploração predatória do Terceiro Mundo, esse modelo foi conveniente para os países do norte. Hoje, que se chegou claramente ao “limite” do uso indiscriminado dos recursos naturais, tornou-se inconveniente que o sul ainda possua grandes áreas naturais, como constatamos em afirmações como a que segue:

[...] é um fato inconveniente mas inevitável que a maior parte da biodiversidade do mundo, e dos parques criados para preservá-la esteja em países em desenvolvimento, enquanto a maior parte das pessoas em melhor situação financeira, que contribuem com fundos pessoais ou dinheiro de impostos para apoiar a conservação da biodiversidade, vivem a milhares de quilômetros de distância. (TERBORGH et al., 2002, p. 501).

Dessa forma, a natureza tornou-se direito apenas dos poucos que podem pagar por ela, por serem afortunados e viverem no mundo desenvolvido, onde as condições de saúde, educação, saneamento e, sobretudo, as condições financeiras lhes garantem esse direito. Por que a natureza virou privilégio para alguns? Se o ser humano respeitasse a si mesmo, o respeito à natureza seria consequência lógica. Quando a preservação é justificada como algo a ser feito em função de que uma classe superior deve usufruir as suas benesses, é porque não se tem mais a mínima noção da natureza como uma e universal, como nos diz Santos (1992): “exagera-se em certos aspectos em detrimento de outros e mutila-se o conjunto”.

Assim, para Harvey (2004), aceitar que o ser humano está destruindo seu *habitat* está longe de aceitar que está destruindo o planeta. Pensar assim é tirar da terra o seu potencial mutante de adaptação e renovação.

Os estudos que envolvem as UCs no Brasil têm uma peculiaridade, fazendo o país parte de um grupo de poucos países megabiodiversos, o que o coloca em um patamar diferenciado. E diferentemente do que ocorre em outras áreas do conhecimento, os últimos avanços ou descobertas não podem vir de outros países, ou seja, dos países dominadores, mas necessariamente devem ocorrer aqui mesmo. Para isso, é necessário mergulharmos na atual realidade tropical (natural) e diversa, ou então será contraproducente esperar, passivamente, por transferência de tecnologias mediadoras entre a teoria (científica) e a prática (tecnológica) que sejam fornecidas pelos hegemônicos da economia e poder mundial. Para eles interessa manter-nos no estado de “dominados” ou “dependentes”. Para nós urge queimar etapas, e o único meio é mergulharmos em nossa realidade natural e social (MONTEIRO, 2003).

Como, então, deveríamos buscar entender no espaço geográfico brasileiro a importância das UCs? Vamos fazer esse mergulho a partir do conceito de território, pois é na concretude do território que as relações sociais se estabelecem e onde as relações transescalares são construídas. É ainda no território que o poder é exercido e os conflitos se configuram.

4.3 TERRITÓRIO MUNICIPAL: ARENA DE PODERES OU CONSTRUÇÃO DE UM PROCESSO INOVADOR DE GESTÃO?

O embate político entre as três esferas institucionais (federal, estadual e municipal), no que tange à criação, implantação e gestão de unidades de conservação, se dá obrigatoriamente no território municipal, por ser esta a unidade

básica da divisão político-territorial do estado brasileiro. No entanto, o território, segundo Souza (2000, p. 81):

Não precisa e nem deve ser reduzido a essa escala ou à associação com a figura do estado. Territórios existem e são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas, da mais acanhada (p. ex. uma rua) à internacional (p. ex. a área formada pelo conjunto dos territórios dos países-membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN); territórios são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes: séculos, décadas, anos, meses ou dias; territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica, cíclica.

É nesse sentido que se quer pensar o conceito de UCs como um “território da conservação”, um espaço delimitado com objetivos claros e definidos, gerido por um grupo que necessariamente estabelece relações conflituosas com outros, e as relações de poder se acirram. Porém, essas relações estão ocorrendo necessariamente dentro do território municipal, o que para nós aponta para uma outra questão, a sobreposição de territórios.

Para explicitar o entendimento do sentido em que se analisa o conceito de território no âmbito deste trabalho, apresenta-se uma breve interpretação dos significados definindo-se esse termo e seu derivado “territorialidade”.

A palavra “território” deriva do termo latim “terra” e “territorium”, significando terra que pertence a alguém. Entretanto, Corrêa (1999) chama a atenção que o pertencer não está vinculado necessariamente à propriedade da terra, mas à sua apropriação. Para o autor, essa apropriação na geografia possui um duplo significado. Um é o conceito de território ligado à geografia política e geopolítica, explícito quando o território tem um controle de fato, efetivo e legitimado por parte de instituições ou grupos sobre um dado segmento do espaço. O outro assume um significado que privilegia os sentimentos e simbolismos atribuídos aos lugares.

Ainda com relação à origem do termo, no campo científico, ou mais especificamente nas ciências naturais, o conceito de território se origina na botânica

e na zoologia, as quais designam território como área de disseminação de espécies vegetais ou animais (MACHADO, 1997).

Em Ciências Sociais, o conceito de território foi introduzido por Friedrich Ratzel, que desenvolve uma leitura jurídica como base de sustentação do conceito de território, na qual procura transferir a noção de domínio natural para as ciências sociais através da idéia de propriedade. Assim, o território passa a representar uma parcela do espaço terrestre identificada pela posse, uma área de domínio de uma comunidade ou do Estado (MACHADO, 1997).

No entanto, o conceito de território na geografia tem evoluído, adquirindo diferentes e mesmo concomitantes significados, ao longo do tempo, de uma noção jurídica e política delimitada por uma extensão da superfície terrestre sobre a qual vive uma coletividade político-nacional, até uma noção, contemporânea, definida como um poder determinando uma região, ou qualquer porção do espaço terrestre (MACHADO, 1997).

Como analisa Raffestin (1993, p. 143), espaço e território não são termos equivalentes. O autor coloca que:

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço.

No mesmo sentido, Corrêa (1999, p. 251) acrescenta que “Território constitui-se, em realidade, em um conceito subordinado a um outro mais abrangente, o espaço, isto é, à organização espacial. O território é o espaço revestido da dimensão política, afetiva ou ambas”.

É no território que as relações de produção se materializam e estão em constante mutação; é no território, uma construção social, que os diversos atores exercitam sua autonomia e produzem o território usado; o território é um campo de

forças, as relações de poder espacialmente delimitadas e operando; destarte, sobre um substrato referencial (SOUZA, 2000).

Nesse contexto de discussão, passamos agora a um melhor entendimento do conceito de poder que aparece tanto em Raffestin (1993) quanto em Souza (2000) e em Ribeiro (2004) como primordial para a análise do território.

Segundo Arendt (apud SOUZA, 2000, p. 80), é fundamental entender poder:

O “poder” corresponde à habilidade humana de não apenas agir em uníssono, em comum acordo. O poder jamais é propriedade de um indivíduo; pertence ele a um grupo e existe apenas enquanto o grupo se mantiver unido. Quando dizemos que alguém está “no poder” estamos na realidade nos referindo ao fato de encontrar-se esta pessoa investida de poder, por um certo número de pessoas, para atuar em seu nome. No momento em que o grupo, de onde se originara o poder (*potesta in populo*, sem um povo ou um grupo não há poder) desaparece, “o seu poder” também desaparece.

Destacamos ainda as diferentes dimensões do poder tratadas por Max Weber e que Ribeiro (2004) traz para sua análise no fenômeno da regionalização. Para este autor, uma das principais dimensões do poder é aquela que corresponde ao poder de dispor (de terras, funcionários, técnicos, recursos de convencimento, armas). Com essa orientação, seria possível indagar: quem detém o poder de dispor? Como se manifesta, cultural e juridicamente, esse poder? A análise e a conseqüente decomposição do poder político e econômico em função das atuais questões ambientais e de conservação que a sociedade contemporânea vivencia devem ser analisadas levando-se em consideração as duas definições de poder abordadas acima, levando-se em consideração que o exercício do poder, em todos os momentos da vida coletiva, pressupõe a espacialização de processos, de ações: da reprodução da família à reprodução da totalidade social.

Para Souza (2000, p. 78), então, “o território fundamentalmente é um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”.

Se os territórios objeto deste estudo são fundamentalmente espaços definidos e delimitados por e a partir das relações de poder entre as diferentes escalas institucionais e também entre os diversos atores que a partir do processo participativo e de descentralização atuam na arena política ambiental, cabe-nos aqui identificar e analisar: quem domina ou influencia e como domina e influencia esse espaço.

Já a discussão da territorialidade na geografia, segundo Machado (1997), teria sido inserida pelos estudos de Edward Soja, em 1971, no seu trabalho “The Political Organization of Space”. Soja define a territorialidade como um fenômeno de comportamento associado à organização do espaço em esferas de influência ou em territórios nitidamente delimitados, que assumem características distintas e que podem ser considerados como exclusivos de quem os ocupa e/ou de quem os define.

Segundo Sack (apud MACHADO, 1997), a territorialidade humana é uma forma espacial de comportamento social. É uma estratégia de um indivíduo ou de um grupo de afetar ou influenciar pessoas, fenômenos e relações através da delimitação e do controle sobre uma determinada área geográfica, área essa entendida como território. Territorialidade supõe o controle de um grupo sobre uma área, e dessa forma pode-se afirmar que no interior do território municipal onde temos UCs federais e/ou estaduais existe a atuação de territorialidades distintas. Essas territorialidades hoje, muitas vezes, se chocam, se sobrepõem e causam conflitos, pois na verdade o modelo atual de gestão leva a isso.

Buscamos neste trabalho uma (re)leitura do território, conforme Rodrigues (1993), em que a natureza não apareça como algo isolado da sociedade, mas, pelo contrário, totalmente apropriada e transformada pela sociedade. A questão ambiental coloca a necessidade de releitura do território, em que é preciso considerar e compreender a complexidade da apropriação, do consumo, da distribuição, a complexidade ecossistêmica que se estabelece ao longo do território, das organizações societárias com a natureza.

Com relação às UCs, implica tentar verificar se não se estabelece uma nova territorialidade de cunho desigual, em que atores dotados de poder político e

econômico se apropriam da natureza como reserva de algo que não sabem muito bem ainda para que servirá no futuro, no entanto sabem que servirá, ou ainda se apropriam do discurso ambientalmente correto para se beneficiarem economicamente dos apelos cênicos e paisagísticos que essas áreas oferecem, isto através da exploração do turismo, por exemplo.

4.4 O MUNICÍPIO E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição Federal de 1988 criou condições para a descentralização da formulação de políticas, permitindo que estados e municípios assumissem uma posição mais ativa nas questões ambientais locais e regionais. Segundo o art. 30 da Constituição Federal, compete aos municípios, entre outras coisas:

- a) legislar sobre assuntos de interesse local;
- b) suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; e
- c) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A Agenda 21, documento resultante da Conferencia das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, “Rio 92”, enfatiza em seu capítulo 28 a importância da tomada de decisões em nível local; as autoridades locais constroem, operam e mantêm a infra-estrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem as políticas e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação de políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de governo mais próximo do povo, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público em favor de um desenvolvimento sustentável (CNUMAD, 1992).

Contudo, a análise de políticas públicas municipais no Brasil, segundo Frey (2000), aponta vários problemas peculiares. Primeiro, temos que levar em conta que o conhecimento científico no tocante à configuração dos arranjos institucionais e das características dos processos políticos municipais é bastante limitado. Segundo, é preciso considerar a ampla autonomia dos municípios tanto em questões financeiras e administrativas como políticas. O direito de poder outorgar sua própria constituição local (Lei Orgânica), concedido aos municípios com a Constituição de 1988, é sintomático dessa abrangente autonomia organizacional, que acarreta uma variedade muito grande de arranjos institucionais nas constituições municipais e nas respectivas leis complementares. E ainda um terceiro elemento que dificulta a análise de políticas públicas tem a ver com as habituais modificações no que tange ao espectro de forças políticas atuantes na arena política municipal. Permanentemente surgem novas forças e atores políticos, que passam a influenciar o processo.

Para uma análise da geografia das políticas públicas, tem-se que levar em conta que elas são ações que os governos assumem que se concretizam em temporalidades precisas e sobre espaços determinados. No entanto, é muito importante levar em conta a realidade brasileira, na qual o processo de descentralização está se configurando, formando um novo cenário político institucional.

As recentes mudanças ocorridas nas políticas públicas ambientais mostram a dinâmica das mudanças nos espaços geográficos. O fortalecimento do papel exercido pelo poder municipal é uma ação ainda não totalmente configurada. O município recebeu novas atribuições, que lhes foram garantidas principalmente pela Constituição de 1988 e também pelo incentivo da descentralização da gestão por parte dos estados, mas essas ainda não estão sendo aplicadas em todas as suas potencialidades. Esse processo é um trabalho lento de fortalecimento das instituições locais junto à comunidade e às organizações não-governamentais. Segundo Ferreira (2003), estudos feitos em municípios do estado de São Paulo apontam como instrumentos legais que fortalecem o poder municipal no processo de enfrentar a degradação ambiental: os conselhos de meio ambiente no nível local, para desenvolver um trabalho suplementar aos órgãos municipais; as experiências

de planejamento participativo; e também instrumentos legais como a lei orgânica municipal e o plano diretor.

No âmbito do espaço municipal, a câmara municipal é responsável pela legislação e fiscalização de toda política ambiental a ser implementada, podendo ser assessorada pelo conselho municipal ou por outras entidades privadas de cunho social ou educativo, com ou sem fins lucrativos. Essas entidades devem agir em conjunto com a comunidade local, com o objetivo de conscientizar a população da necessidade de um ecossistema equilibrado (FERREIRA, 2003).

Como nos chama a atenção Ferreira (2003), os municípios situam-se na linha de frente dos problemas ambientais, mas por outro lado estão no último escalão da administração pública. É na escala local que os conflitos se materializam, é também nessa escala que as políticas são executadas.

No estado de Santa Catarina, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável (SDS), por intermédio da Diretoria de Meio Ambiente (Dima), visando à implantação do Decreto estadual nº 627/2003, estabeleceu o “Programa de Descentralização das Ações de Gestão Ambiental”.

Em diagnóstico elaborado pelo Instituto Ambiental Ratonos (IAR), em parceria com a SDS, foram levantados dados básicos sobre o estado atual da gestão ambiental nos 293 municípios catarinenses.

O Diagnóstico da Gestão Ambiental do Estado de Santa Catarina (DGASC/2005) divide os municípios em três faixas: faixa I – acima de 20.000 habitantes; faixa II – de 10.000 hab a 20.000 hab.; e faixa III – de 1.000 a 9.999 habitantes, para a coleta de dados. O estado possui, então, 55 municípios na faixa I, 56 na faixa II e 182 na faixa III, ou seja, mais de 50% dos municípios catarinenses têm população inferior a 10.000 habitantes.

Entre os dados pesquisados pelo diagnóstico (DGASC, 2005), apresentamos aqui cinco itens. Esses mesmos itens serão depois analisados individualmente nos municípios objeto desse estudo. São eles: I) qual setor da prefeitura é responsável pelo meio ambiente; II) qual a qualificação dos servidores que trabalham na área ambiental; III) se o município possui legislação referente às UCs; IV) se o município

participa de alguma forma de consórcio intermunicipal; e V) se o município tem interesse na municipalização das questões ambientais.

4.4.1 Os Municípios e as Secretarias de Meio Ambiente

Para termos uma noção de como é a gestão ambiental nos municípios, o primeiro item que deve ser observado é: qual o órgão ambiental responsável pela gestão ambiental. Só haverá gestão ambiental no nível local se existir na estrutura administrativa da prefeitura um órgão com responsabilidade direta sobre essa área. Em Santa Catarina temos um número bastante animador, 98,5% dos municípios possuem algum setor da administração responsável pela gestão do meio ambiente, os 1,5% que não possuem nenhum setor responsável pela questão ambiental são municípios da faixa III, ou seja, pequenos municípios, com população inferior a 10.000 habitantes. No entanto, uma análise mais detalhada dos números extraídos do DGASC acima citado demonstra que, apesar de a maioria (222 municípios) dos municípios contar com uma secretaria municipal, na grande maioria dos casos as Secretarias tratam da questão ambiental juntamente com a agricultura. Considerando-se que a agricultura é uma das principais atividades econômicas dos pequenos e médios municípios, podemos especular que a questão ambiental fica relegada ao segundo plano, ou seja, não existe na estrutura administrativa dos municípios um órgão exclusivo para tratar das questões ambientais, desenvolver projetos e implementar as políticas públicas desse setor. O restante dos municípios conta apenas com alguma diretoria ou departamento vinculados a Secretarias diversas, o que demonstra ainda mais a fragilidade dos municípios. Sendo assim, os 98,5% já não nos parecem um número tão animador, pois acabam mascarando bastante a realidade das administrações locais (DGASC, 2005).

4.4.2 Qualificação Profissional

A qualificação profissional para quem trabalha na questão ambiental é essencial. Profissionais capacitados para trabalhar com questões ligadas ao meio ambiente podem vir de diversas formações, no entanto, o ideal é que exista uma equipe multidisciplinar nos órgãos ambientais. Com relação à qualificação dos servidores da área ambiental, nos municípios de Santa Catarina, segundo o DGASC, temos o seguinte cenário: uma porcentagem grande de municípios conta com profissionais de nível superior – 73% na faixa I; 86% na faixa II; e 36% na faixa III –, ou seja, os pequenos municípios são os que apresentam a pior situação, com apenas 36% de profissionais com nível superior. As formações predominantes são: Agronomia e Engenharia Civil, entretanto aparecem outros profissionais das seguintes áreas: Engenharia Florestal, Química, Sanitária, Agrimensura, Cartografia, Biologia, Pedagogia, Geografia, Sociologia, Filosofia, Geologia, Economia e Veterinária. Temos uma boa diversificação de categorias profissionais na área ambiental no estado, porém o número de profissionais é baixo. Agronomia é a categoria de maior representação: são 32 profissionais na faixa I, 26 na faixa II e 94 na faixa III, o que dá uma soma de 152 profissionais para um universo de 293 municípios. Quanto às outras categorias citadas, se somadas, temos 153 profissionais, o que caracteriza o predomínio de uma categoria profissional e média de apenas um profissional por prefeitura. Concluimos, então, que um trabalho interdisciplinar é inexistente no contexto das prefeituras de Santa Catarina.

4.4.3 O Município e a Legislação Sobre as UCs

As UCs municipais são instrumentos locais de gestão ambiental e permitem, mesmo em espaços menores, a ligação de áreas contíguas de conservação, através de variados tipos de acesso aos recursos naturais.

Em Santa Catarina apenas três municípios com população superior a 20.000 habitantes possuem legislação específica nessa área. Porém, os municípios devem participar ativamente das discussões para a criação de novas UCs tanto no nível estadual como federal. Devem ainda se fazer presentes nas discussões para a elaboração dos planos de manejo das UCs (estaduais e federais) e participar dos conselhos consultivos das unidades.

Como as UCs federais e estaduais, independentemente do nível a que pertencem, estão em território municipal, é importante que o município assuma e participe de todo o processo que antecede a criação das UCs, como também participe ativamente da implantação e gestão delas.

4.4.4 Consórcios Intermunicipais

Uma forma de fortalecer os pequenos municípios é por meio das associações de municípios, que promovem parcerias mediante consórcios intermunicipais, principalmente para atividades relacionadas a resíduos sólidos e aterros sanitários. Aparecem ainda temas como licenciamento ambiental, educação ambiental e unidades de conservação. Como veremos em nosso estudo de caso, a Amesc desenvolve projeto para a criação de UCs em municípios da sua abrangência com recursos vindos da compensação da obra de duplicação da BR-101.

4.4.5 Municipalização

Com relação à municipalização da questão ambiental, 31% dos municípios da faixa III não têm interesse nesse processo; na faixa II são 13% e na faixa I, 11%,

perfazendo 70 municípios sem interesse no processo de descentralização, o que demonstra um número bastante elevado se levarmos em consideração que 98,5% dos municípios possuem algum setor administrativo relacionado à área ambiental, porém o baixo número de profissionais qualificados atuando nos municípios pode ser um dos motivos que desestimulam as prefeituras a se comprometerem em assumir mais essa responsabilidade.

O processo de descentralização não é apenas dar autonomia aos municípios com a criação de leis. Ele deve vir acompanhado, na realidade, de uma reforma na administração pública, reordenando os mecanismos de capacitação dos recursos humanos e de estruturação de novos mecanismos de acompanhamento e avaliação de políticas municipais.

4.5 O PODER DA ESCALA E AS NOVAS FORMAS DE GESTÃO TRANSESCALARES

A formação do território e a devida compreensão e abordagem geográfica do real enfrentam o problema básico do tamanho, que varia do espaço local ao planetário. Essa variação de tamanho e de problemas não é uma observação recente: os gregos já afirmavam que, quando o tamanho muda, as coisas mudam (CASTRO, 2000).

A escala geográfica exprime a representação das relações que a sociedade mantém com essa forma geométrica. A observação espacial dos fenômenos implica a definição da escala dos fenômenos a serem observados, já que articulada a uma determinada escala essa observação ganha um sentido particular.

Ao problematizar o conceito de “escala” na Geografia, Castro (2000, p. 119) apresenta a escala como uma estratégia de aproximação do real, que inclui tanto a inseparabilidade entre tamanho e fenômeno, o que a define como problema

dimensional, como a complexidade dos fenômenos e a impossibilidade de apreendê-los diretamente, o que a coloca como um problema também fenomenal.

A autora ainda discute o conceito de escala em três perspectivas: a primeira apresenta, a partir da própria geografia, as dificuldades que o raciocínio analógico entre as escalas cartográfica e geográfica estabeleceu na utilização do conceito para abordar a complexidade dos fenômenos espaciais e as tentativas de ir além dessas limitações. O segundo trata da escala como um problema metodológico essencial para a compreensão do sentido e da visibilidade dos fenômenos numa perspectiva espacial. A escala como questão introduz a necessidade de coerência entre o percebido e o concebido, pois cada escala só faz indicar o campo da referência no qual existe a pertinência de um fenômeno. A terceira apresenta a escala como estratégia de apreensão da realidade, que define o campo empírico da pesquisa, ou seja, os fenômenos que dão sentido ao recorte espacial objetivado (CASTRO, 2000, p. 121-122).

A questão ambiental e, em específico, as estratégias adotadas para a conservação são adotadas em diferentes escalas. Sendo assim, para Berkes (2005), faz-se necessário delinear e apoiar instituições de gestão que operem em mais de um nível, levando em conta as interações que permeiam as diversas escalas, a partir do nível local.

Na verdade, todo fenômeno tem uma dimensão de ocorrência, de observação e de análise mais apropriada. Nesse sentido, a escala é também uma medida, não necessariamente do fenômeno, mas aquela escolhida para melhor observá-lo e dimensioná-lo. Não se deve então confundir a escala, medida arbitrária, com a dimensão do que é observado.

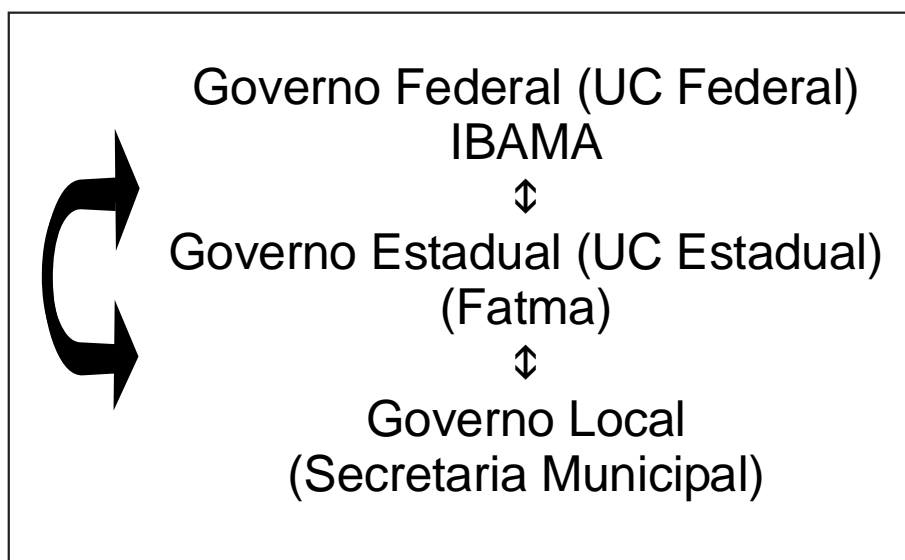
Aprender a lidar com as escalas é uma ambição louvável. Ainda será preciso fazer um enorme esforço de concepção que permita de uma parte definir os diferentes níveis escalares no seio dos quais as atividades que nos interessam se inscrevem, e que, por outro lado, permita traduzir atitudes em uma escala, explicitando ao mesmo tempo sua contrapartida em uma outra escala. (ISNARD et al. apud CASTRO, 2000, p. 128).

As instituições ambientais dos diferentes níveis escalares para a gestão das UCs se encontram na escala local, por isso nossa opção da escala local como a escala de análise. Nesse sentido, as abordagens de Berkes (2005) avançam com o termo “interações transescalares” para designar instituições conectadas tanto *horizontalmente* (através do espaço) como *verticalmente* (através de níveis de organização).

Em estudos sobre o uso de recursos comuns, Berkes (2005) apresenta quatro modalidades de conexão institucional transescalar:

- a) acordos de co-gestão entre comunidades e governos: são aqueles que articulam – por meio de parcerias – a gestão realizada no nível local à gestão realizada no nível governamental;
- b) corporações de *stakeholders*: caracteristicamente tais corporações conectam múltiplos grupos de usuários e interesses – locais e regionais – com o governo e proporcionam um fórum para a negociação e a resolução de conflitos entre usuários de recursos comuns;
- c) desenvolvimento, empoderamento e acordos de co-gestão: essa modalidade se distingue das duas primeiras em termos da ênfase colocada no desenvolvimento e no empoderamento comunitário, passando a co-gestão a ser vista como um resultado incidental. Esses arranjos envolvem, muitas vezes, organizações não-governamentais e outros grupos dedicados a um trabalho de capacitação. Muitas vezes existem conexões transescalares tanto horizontais como verticais; e
- d) ciência cidadã: esta categoria contempla instituições emergentes que se enquadram naquilo que pode ser denominado “ciência cidadã” – é caracterizada pelo ativismo civil voltado para a gestão ambiental e pelo envolvimento de ONGs ambientalistas.

No nosso estudo de caso as conexões transescalares analisadas são apenas as que acontecem entre as instituições públicas das diferentes escalas institucionais, os três níveis de governo e as relações que existem para a criação, implantação e gestão das UCs. A Figura 13 mostra como deve ser o modelo de conexões institucionais para a gestão das UCs, baseada nas quatro modalidades descritas por Berkes (2005).



Fonte: Adaptado de Berkes (2005)

FIGURA 13 – Modelo de gestão transescalar para UCs

Os conflitos na criação, implantação e gestão de UCs, de certo ponto de vista, podem em parte ser correlacionados às patologias institucionais transescalares, às incompatibilidades de escala, à falta de atenção no que diz respeito às conexões transescalares e, ainda, ao poder exercido nas diferentes escalas. A distribuição do poder entre as instituições envolvidas implica uma problemática do poder, de influências e de análise do processo de tomada de decisão nas escalas adequadas.

4.5.1 O Município como Instância de Poder Local

Segundo Vainer (2001, p. 142), os estudiosos que apostam nas identidades locais defendem que os governos locais, mais eficazmente que qualquer outra instituição ou nível escalar, estão em condições de: a) atrair e promover a competitividade das empresas; e b) oferecer base histórica e cultural para a integração dos indivíduos.

Com relação às políticas públicas setoriais, nesse caso, as políticas ambientais, o município brasileiro nas últimas décadas foi investido de poder para intervir e também investir nesse setor. Estudos como Ferreira (2003) e Frey (1995) apontam os avanços e problemas enfrentados pela gestão ambiental municipal.

Segundo Raffestin (1993, p. 154), “a tessitura é sempre um enquadramento do poder ou de um poder. A escala da tessitura determina a escala de poderes. Há os poderes que podem intervir em todas as escalas e aqueles que estão limitados às escalas dadas”. Assim, a tessitura exprime a área de exercício dos poderes ou a área de capacidade dos poderes. Quando as ações do município são apenas de sua responsabilidade, como no caso da elaboração do plano diretor, lei orgânica, educação ambiental ou ainda criação de conselhos municipais de meio ambiente, o município tem total autonomia para decidir de que maneira atuar e como; as relações de poder, nesse caso, são apenas internas e os interesses atuantes são interesses apenas locais, subordinados a uma lógica regional e nacional, sem dúvida, mas ainda assim de interesse local. No quadro criado com a gestão participativa de UCs, as instituições públicas precisam adotar procedimentos inexistentes até o momento (por se tratar de uma política recém-criada) para concretizar tais ações. Nesse sentido, o poder exercido por cada instituição na escala local em defesa de seus interesses deve ser mais bem investigado, pois pode nos trazer respostas para entender os conflitos existentes tanto na criação como na implantação das UCs. Como nos lembra Raffestin (1993), as imagens territoriais revelam as relações de produção e, conseqüentemente, as relações de poder, e é decifrando-as que se chega à estrutura profunda. Do estado ao indivíduo, passando por todas as organizações pequenas ou grandes, encontram-se atores sintagmáticos que produzem o território.

CAPÍTULO V

5 ANÁLISE DOS ESTUDOS DE CASO: PRAIA GRANDE, JACINTO MACHADO E O PARQUE NACIONAL DE APARADOS DA SERRA E O PARQUE NACIONAL DA SERRA GERAL; TREVISO, SIDERÓPOLIS, NOVA VENEZA E A RESERVA BIOLÓGICA ESTADUAL DO AGUAÍ

Na presente pesquisa buscamos conceber e implementar um procedimento de investigação científica norteado pelos seguintes objetivos: analisar a gestão ambiental dos municípios, os instrumentos utilizados e as ações empreendidas; identificar e analisar as políticas públicas dos municípios relativas às unidades de conservação; identificar como os municípios estão se articulando para implantar o SNUC, Lei nº 9.985/2002, e o SEUC, Lei nº 11.986/2001; identificar e analisar os projetos que os municípios possuem relativos às UCs e o resultado desse processo no território municipal; analisar a participação dos municípios de Praia Grande e Jacinto Machado no conselho consultivo dos parques nacionais que abrangem esses municípios; e analisar a participação dos municípios de Nova Veneza, Treviso e Siderópolis na implementação da Reserva Biológica do Aguaí. Neste capítulo buscamos fazer nossa análise dos estudos de caso relacionando os dados obtidos com a teoria apresentada sobre políticas públicas, território, poder e relações transescalares, para assim chegarmos aos nossos objetivos.

5.1 OS MUNICÍPIOS E A GESTÃO AMBIENTAL

Como abordamos no capítulo dois, os municípios estudados, cada um deles de maneira específica, respondem ao processo de ocupação do território, surgindo assim um *território usado* (SANTOS; SILVEIRA, 2001) que está ligado a uma lógica de desenvolvimento microrregional induzida, no caso pela Amesc e pela Amrec. A implementação de políticas públicas no âmbito de cada território também é influenciada pelas especificidades econômicas e sociais de cada município e pelas instituições públicas que esses possuem. Lembrando o que nos fala Frey (2000, p. 231), “as instituições servem não apenas para a satisfação de necessidades humanas e para a estruturação de interações sociais, mas ao mesmo tempo determina posições de poder, eliminam possibilidades de ação, abrem chances sociais de liberdade e erguem barreiras para a liberdade individual”.

Segundo Ferreira (2003), no Brasil o nível local, ou seja, os municípios estão dotados de mecanismos institucionais e legais para uma efetiva implantação das políticas ambientais. Entre esses instrumentos, os mais importantes são: a) os conselhos de meio ambiente no nível local (Condemas), para desenvolver trabalhos suplementares aos órgãos municipais; b) a lei orgânica municipal; e c) os planos diretores.

Sendo assim, para nossa análise da gestão ambiental dos cinco municípios estudados, baseados em Ferreira (2003), vamos identificar se esses possuem: órgão local de meio ambiente; lei orgânica; conselho municipal de meio ambiente; e plano diretor. Acrescentamos em nossa análise se os municípios possuem sistema municipal de unidades de conservação, conforme o Quadro 5, o que para os objetivos deste estudo é uma informação relevante.

A gestão das instituições públicas está estruturada de forma setorial no modelo político administrativo que o Brasil adota. Dessa forma, a gestão ambiental municipal está vinculada a órgãos ambientais municipais de cunho setorial, e estes órgãos precisam existir para que possamos discutir gestão ambiental municipal.

Municípios	Órgão Local de Meio Ambiente	Lei Orgânica	Plano Diretor	Conselho Municipal de Meio Ambiente	Sistema Municipal de Unidades de Conservação
Praia Grande	Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente	1990	Sim**	Não	Não
Jacinto Machado	Secretaria de Agricultura, Irrigação e Meio Ambiente	1991	Não	Não	Não
Siderópolis	Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente	1990*	Não	Lei: nº 651/1984	Não
Treviso	Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente	1997	Não	Não	Não
Nova Veneza	Não Possui	1990	Sim	Não	Não

* Atualizada em 2003

** Plano Diretor elaborado em 1989, precisa ser refeito e/ou atualizado

QUADRO 5 – Instrumentos municipais de gestão ambiental

Em quatro dos municípios estudados, a questão ambiental municipal é tratada no âmbito de Secretarias de Agricultura e Meio Ambiente, e apenas um município, Nova Veneza, não possui nenhum órgão responsável pela questão ambiental. Em Siderópolis, que possui Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, “o Departamento de Meio Ambiente não tem nenhum funcionário lotado” (Funcionário da Prefeitura de Siderópolis, 09/11/2005). No município de Praia Grande, a gestão municipal atual resolveu substituir a Secretaria de Agricultura Meio Ambiente Indústria e Comércio pelo Conselho de Desenvolvimento Rural (Funcionário da Prefeitura, 29/07/2005).

A lei orgânica é a base da legislação municipal. Todos os cinco municípios possuem lei orgânica, com capítulos específicos referentes à questão ambiental. Começando pelo município de Praia Grande, temos a Lei Orgânica de 4 de abril de 1990, que estabelece ser competência do município preservar e prover o manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas, bem como do patrimônio genético, definindo espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, exigir estudo de impacto ambiental e promover a educação ambiental e a recuperação de áreas degradadas. Descreve também no capítulo do meio ambiente

a atuação do município no planejamento territorial mediante o controle e uso do solo, o estabelecimento de áreas de preservação permanente visando garantir a preservação da mata ciliar, de topos de morros, montes e encostas, e a definição de espaços territoriais e seus componentes a serem protegidos. O próprio instrumento para a criação de UCs é utilizado no art. 210, que “tomba como parque municipal o ‘Poço do Bira’ para lazer, balneabilidade e uso comum, devendo o Poder Público delimitar o espaço geográfico” (PRAIA GRANDE, 1990).

Apesar da presença bem detalhada do capítulo sobre meio ambiente na lei orgânica, em entrevista com funcionário da Prefeitura este declarou: “Não existe legislação municipal, e se basear na legislação federal é muito complexo para o município, pois são muitas leis e como vamos estar a par de tudo? Teria que ter alguém para se dedicar a isto. A prefeitura com a estrutura atual não consegue fazer isto. As pequenas prefeituras têm este problema, só conseguimos fazer o geral, não conseguimos nos dedicar aos detalhes, ir fundo nas questões. Isso é um problema sério, é um desabafo” (Funcionário da Prefeitura de Praia Grande, 29/07/2005).

No município de Siderópolis a Lei Orgânica é de 27 de abril de 1990 (atualizada em 2003). A lei é bastante genérica, mas estabelece diretrizes importantes para a gestão ambiental municipal: institui o Conselho Municipal de Meio Ambiente; cria o Fundo Municipal de Preservação Ambiental (FMPA); define ainda que o Poder Público destinará nunca menos que três por cento de suas receitas orçamentárias efetivas na manutenção e desenvolvimento das ações do meio ambiente. É importante ressaltar que esse município faz referência na lei a uma característica local, que é a indústria carbonífera. Estabelece diretrizes como a que, em caso de acidente que provoque a perda das águas subterrâneas e superficiais pela atividade mineradora ou industrial, fica o infrator obrigatoriamente responsável pela reposição de água nas propriedades para uso doméstico, irrigação agrícola e uso primário. E, ainda, aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão público competente. A lei menciona ainda a exigência de estudos de impacto ambiental pelo município e o licenciamento ambiental municipal (SIDERÓPOLIS, 2003).

No município de Treviso, a Lei Orgânica, de 8 de julho de 1997, estabelece ser competência do município: preservar a fauna e a flora, recuperar o meio ambiente nas áreas críticas, exigir estudos de impacto ambiental e garantir a participação e informação da comunidade sobre as possíveis atividades poluidoras. Descreve ainda no capítulo do meio ambiente que o município deve fomentar a produção industrial e agropecuária dentro de padrões adequados de conservação do meio ambiente, fomentar a educação ambiental e criar áreas de preservação permanente, e proíbe o uso de rejeito piritoso na cobertura de estradas no território do município, proíbe o corte de vegetação de mata ciliar e obriga aqueles que exploraram recursos minerais a recuperar o meio ambiente degradado (TREVISÓ, 1997).

As Leis Orgânicas do município de Jacinto Machado (1991) e do município de Nova Veneza (1990) são idênticas nos seus capítulos que versam sobre o meio ambiente: estabelecem ser competência do município o papel de proteger a fauna e a flora, definir critérios para reflorestamento, recuperar o meio ambiente prioritariamente nas áreas críticas, exigir estudos prévios de impacto ambiental e ainda deve exigir da indústria de extração do carvão mineral que esta submeta os projetos ao exame e aprovação do município antes de se instalarem.

No que diz respeito ao capítulo sobre meio ambiente, as leis orgânicas dos cinco municípios são muito parecidas no conteúdo e também na redação, abordando sempre da mesma forma a incumbência e os deveres municipais, com pouco espaço para inovações e particularidades. Isso se deve ao fato de que o Ibam fez uma minuta a partir da Constituição de 1988 para os municípios se basearem.

Os funcionários municipais entrevistados apontam que os municípios têm problemas em função da falta de uma legislação ambiental municipal específica e mais clara na sua aplicação. O município de Praia Grande possui um plano diretor de 1988, que é um plano apenas da área urbana da cidade, e não tem uma visão ambiental.

Até outubro do ano que vem (2006) com essa nova lei somos obrigados a fazer outro Plano Diretor em função de estarmos

enquadrados como área turística, e nós queremos. Então seria um plano mais abrangente da área rural e da área urbana. (Funcionário da Prefeitura de Praia Grande, 29/07/2005).

No entanto, o funcionário aponta alguns possíveis conflitos:

[...] o plano tem que ser participativo, o que me preocupa é quando eu chamar os proprietários das encostas da serra. Porque a idéia nossa é não deixar construir, desmatar, construir chalés, porque senão daqui a pouco tu vai olhar para lá e o impacto visual vai ser algo muito grande. E como vai ser participativo isso preocupa bastante, mas tem que ter pessoas com bons argumentos para equacionar esses conflitos. Eu vejo a moradia nas encostas como um problema. Hoje não existe um controle das construções na encosta, plantas, projetos, sistema de tratamento de esgoto nada disso é cobrado das construções que estão sendo feitas. Por ser na área rural a prefeitura não cobra, cobra somente na área urbana. Para a Prefeitura assumir esta função poderia fazer um convênio com a Fatma, pois ela não tem estrutura para isto (funcionários). A prefeitura tem uma limitação orçamentária muito grande e não teria condições de contratar os diversos profissionais que seriam necessários para assumir esta função. (Funcionário da Prefeitura de Praia Grande: 29/07/2005).

A visão dos atores institucionais, que relatamos a seguir, demonstra a busca pela criação e implantação de uma política ambiental municipal. A lei orgânica é geralmente considerada geral e insuficiente, e a elaboração de planos diretores, como apontamos acima, é tida como fundamental para melhorar a gestão municipal.

[...] nós precisamos criar, montar uma legislação ambiental municipal. Dotar a secretaria de infra-estrutura, nós não temos um fiscal, não temos nada. Já entramos em contato com outros municípios para ver modelos. Com o auxílio da procuradoria do município os órgãos ambientais estão discutindo uma legislação municipal. A lei orgânica é muito ampla. (Funcionário da Prefeitura de Siderópolis, 09/11/2005).

Não existe política ambiental definida no município, porém com a criação do CMMA pretende-se criar uma política específica para o meio ambiente de forma que atinja todos os setores. (Funcionário da Prefeitura de Treviso, 08/11/2005)

Não existe uma política definida com leis, o que se busca é seguir as leis nacionais. Quanto ao turismo, a busca é o desenvolvimento sustentável. (Funcionário da Prefeitura de Jacinto Machado, 09/11/2005)

Aqui não podemos ignorar a contradição: os municípios possuem uma legislação-base para o meio ambiente que é totalmente desconhecida ou ignorada pelos funcionários entrevistados, que atuam diretamente na área ambiental. Mesmo que a lei orgânica não seja ideal e necessite de leis complementares, ela não pode ser ignorada e deve ser aplicada naquilo que estabelece.

O governo do estado de Santa Catarina, gestão 2002/2006, adotou uma política administrativa descentralizada, criando secretarias regionais em todo o estado. No sentido de reforçar essa política estadual de descentralização, o Decreto nº 620 institui o Programa de Descentralização das Ações de Gestão Ambiental no Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2003). No art. 2º, inciso VII, o programa determina que o estado tem o objetivo de incentivar a criação e o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente. O que observamos na pesquisa de campo é que, apesar disso, apenas um município possui Conselho Municipal de Meio Ambiente, Siderópolis, mas na verdade esse conselho existe apenas na lei, não acontecem reuniões e, conseqüentemente não existe atuação na gestão do município. Isso demonstra que na dimensão material *policy* (FREY, 2000) existe uma lacuna entre os objetivos da lei e o grau de alcance que ela atinge.

Vamos analisar um exemplo prático de como as coisas acontecem. O município de Praia Grande, pelo Decreto nº 027/2004, nomeia o Conselho Municipal de Meio Ambiente com os seguintes representantes: a) Secretaria Municipal de Saúde; b) Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, Indústria e Comércio; c) Secretaria de Educação e Cultura; d) Epagri; e) Câmara Municipal de Vereadores; f) Acevam; g) Associação Praiagrandense de Condutores para Ecoturismo (APCE); h) CDL; i) Sindicato dos Trabalhadores Rurais; e j) Associação de Pais e Professores da E. M. R. Parque Avenida. Como a criação do conselho por lei não garantiu sua

atuação, o caminho encontrado foi o seguinte: “o conselho de meio ambiente não funciona, então se criou um Conselho de Desenvolvimento Rural mais ligado à agricultura” (Funcionário Prefeitura de Praia Grande, 29/07/2005). O Conselho de Desenvolvimento Rural criado pelo decreto nº 076/2005 mantém as mesmas instituições que estavam contempladas no Conselho Municipal de Meio Ambiente e inclui mais seis representantes de comunidades rurais do município.

A criação desse “novo” conselho foi justificada pela administração municipal da seguinte maneira:

[...] a prefeitura criou um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural para não ter gastos (elimina as secretarias), então foi criado este conselho que é deliberativo. Este conselho está se organizando, foi criada a lei na câmara, já houve duas reuniões. A idéia é se reunir de dois em dois meses. (Funcionário Prefeitura Praia Grande, 29/07/2005).

Assim, os arranjos municipais são baseados em ações aparentemente inócuas, pois se existe uma estrutura que não funciona mudam-se alguns membros da estrutura, como se isso fosse garantir o seu sucesso futuro, estando o objetivo da mudança ligado à redução de custos, e não necessariamente a resolver os verdadeiros problemas que levaram o conselho anterior a fracassar. Esses motivos não foram questionados, e provavelmente o novo conselho também não funcionará.

Com relação ao último item, abordado no Quadro 5, se os municípios possuem um sistema municipal de unidades de conservação, constatamos que nenhum município possui essa legislação.

A análise das políticas públicas, conforme vimos no capítulo três e como nos aponta Frey (2000), deve considerar o que ela propõe, seus objetivos e o que ela consegue alcançar. Dessa forma, podemos analisar com base na observação empírica de nosso estudo de caso que entre os objetivos das políticas municipais – Lei Orgânica, Conselho Municipal de Meio Ambiente, Plano Diretor – e o resultado

que elas alcançam existe ainda um longo caminho a ser percorrido pelos municípios para a consolidação das instituições e das políticas públicas ambientais.

O que ficou evidente na análise é que existe um desconhecimento da legislação municipal por parte dos atores que deveriam implementá-la, e ao mesmo tempo uma busca pela criação de uma nova legislação com a “esperança” de que as leis sozinhas consigam resolver os problemas existentes.

Uma alternativa para fortalecer o planejamento em uma escala local, já que os municípios individualmente parecem não estar conseguindo, visto as deficiências a partir da análise do Quadro 15, pode ser a formação de novas redes de governança. Segundo Frey (2000), as associações de municípios são exemplos dessas redes, e os municípios estudados vêm desenvolvendo um trabalho interessante.

5.1.1 Um Processo Importante: O Planejamento Microrregional

Entre os diversos projetos e atividades que as duas associações, Amesc e Amrec, desenvolvem nos municípios por elas abrangidos, queremos destacar o papel da Amesc, através da Câmara Temática de Meio Ambiente, no processo que reivindica ao Ibama recursos provenientes da compensação da obra de duplicação da BR-101/Sul, na ordem de 1% do valor da obra para os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A Amesc reivindica que esses recursos sejam utilizados para a criação de UCs nos municípios de sua abrangência. A novidade nesse arranjo é que os municípios passam a conviver com uma abordagem microrregional, cujos interesses e as dificuldades envolvidos não são apenas os de cada um isoladamente, o que pode possibilitar um avanço que é necessário na gestão ambiental.

5.2 OS PARQUES NACIONAIS DE APARADOS DA SERRA E DA SERRA GERAL COMO PALCO PARA AS RELAÇÕES ENTRE O IBAMA E OS MUNICÍPIOS

Com as alterações feitas no limite do PNAS, em 1972, e a criação do PNSG, em 1992, esses parques passaram a possuir terras em dois estados do sul do Brasil – Rio Grande do Sul e Santa Catarina –, o que cria uma situação, no mínimo, nova. Como a Superintendência do Ibama/RS era a instituição responsável pela administração do PNAS, nada mudou com relação a isso. Hoje, com todas as mudanças que o SNUC proporcionou, a gestão compartilhada dos parques poderia ser uma opção, mas para que isso ocorra a Superintendência do Ibama/SC teria que rever seus interesses e também o modelo administrativo que possui.

[...] Várias vezes o Ibama/SC poderia ter reivindicado a chefia do PNAS e PNSG, durante os anos em que o Ibama/RS deixou o parque abandonado, por exemplo; Santa Catarina poderia ter reivindicado e assumido um papel importante na implementação dos parques. Nunca o fez, nunca existiu interesse nesse sentido. A primeira vez que Santa Catarina se envolveu foi na elaboração do plano de manejo e, como eu te falei, um compromisso assumido por mim. Quanto a uma chefia para o Rio Grande do Sul e outra para Santa Catarina, acredito que legalmente não exista empecilho para isto. Resta saber se o Ibama de Santa Catarina quer assumir este compromisso. (Funcionário do Ibama/SC, 02/08/2005).

A troca de informações e possíveis trabalhos em conjunto entre as Superintendências do Ibama de diferentes estados parecem não ser muito comuns: “Dentro do Ibama não existe participação, cada setor, cada funcionário, é tudo muito individualizado, o que dizer da participação entre Ibama e outros órgãos” (Funcionário do Ibama/SC, 02/08/2005). Assim percebemos que, quando o assunto é gestão das UCs, além de as instituições públicas interagirem com instituições privadas e com a sociedade, devem também interagir internamente com órgãos das

diferentes escalas, ou de mesmo nível escalar, porém em estados da federação diferentes.

A experiência de criação de conselho consultivo dos parques e o plano de manejo que começaram a se arquitetar logo após a criação do SNUC, em 2001, demonstraram como essas instituições experimentam as conexões transescalares. Concordamos com Berkes (2005), que aponta evidências na literatura de que a gestão centrada exclusivamente no nível local e aquela centrada exclusivamente nos níveis mais altos não funcionam por si mesmas. O autor considera que hoje é necessário delinear e apoiar instituições de gestão que operem em mais de um nível, levando em conta as interações que permeiam as diversas escalas, a partir do nível local.

Nosso desafio é analisar como foi a relação entre o Ibama e os municípios de Jacinto Machado e de Praia Grande nesses dois processos, citados acima, buscando demonstrar em que momentos os municípios foram atuantes e de que maneira isso influenciou ou tem influenciado nos resultados, ou seja, na implementação do SNUC. Podemos considerar isso como uma tentativa de análise nova, pois as dimensões *polity* (FREY, 2000), ou seja, as instituições analisadas são de diferentes escalas, o que nos exige um grande esforço de compreensão da realidade mediante estudo empírico.

Para esta análise utilizamos as Atas das reuniões para criação dos Conselhos Consultivos do PNAS e do PNSG, relatórios executivos de planejamento e o plano de manejo.

5.2.1 Conselho Consultivo e os Municípios: Início de uma Gestão Participativa?

O processo para criação do Conselho Consultivo dos Parques começou no final do ano de 2001. No primeiro encontro estavam representando a instituição Ibama o chefe dos parques (Ibama/RS), o gerente executivo do Ibama/RS e a

Diretoria de Ecossistemas do Ibama/DF. Além deles, estavam presentes as prefeituras de Cambará do Sul, Praia Grande e Jacinto Machado, e várias instituições privadas dos dois estados, como ONGs e Associações.

Nossa análise é norteada pelos seguintes aspectos: participação das instituições públicas locais do estado de Santa Catarina no Conselho Consultivo e as conexões transescalares entre município e Ibama.

Na primeira reunião (10/12/2001) ocorreu uma demonstração dos interesses das instituições aqui estudadas, ou seja, do Ibama e do município. O chefe das UCs Ibama/RS, o gerente executivo do Ibama/RS e o representante da Diretoria de Ecossistemas do Ibama/DF discursaram e defenderam a posição de que os Conselhos Consultivos “estão sendo criados para o aprimoramento da gestão dos parques, conforme previsto na lei do SNUC, e também que hoje se torna necessária a convergência das políticas públicas em todos os níveis, principalmente no entorno das UCs” (ATA 01). Já o município de Praia Grande, SC, representado pela pessoa do prefeito, questionou a necessidade de o Ibama adotar medidas compensatórias para o seu município, em razão da metade das terras deste terem se tornado parque e sua arrecadação, conseqüentemente, ter diminuído (ATA 01). Para o chefe das UCs Ibama/RS, que presidia a reunião, como o assunto não estava na pauta, não foi discutido, sugerindo-se que assim que o Conselho Consultivo fosse criado este poderia discutir essas questões. O Ibama, mesmo com seu discurso de participação e integração entre as esferas institucionais, já no primeiro embate com os interesses locais demonstrado pelo prefeito de Praia Grande, se mostrou não participativo e muito menos aberto às discussões. Ainda segundo a Ata 01, ficou acertado que todas as instituições ali presentes fariam parte do Conselho Consultivo e que o chefe das UCs ficaria responsável por convidar as instituições que faltaram para participarem da próxima reunião.

A segunda reunião ocorreu quatro meses depois, no dia 9 de abril de 2002. Nessa reunião ficaram evidentes as dificuldades de comunicação entre a Chefia dos Parques Ibama/RS e as instituições convidadas a participar da reunião; várias entidades receberam convite apenas no dia anterior e outras não receberam convite, no entanto se fizeram presente; entidades presentes na primeira reunião não compareceram à segunda reunião.

As discussões nessa reunião giraram em torno de duas propostas, uma defendida pelo representante da Câmara de Turismo do Rio Grande do Sul, no sentido de aprovar a proposta de composição do Conselho para os Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral com as entidades ali presentes. A outra proposta, defendida pelo representante do Projeto Curicaca, objetivava a realização de uma nova reunião, com a presença de um número maior de entidades.

O representante da Universidade do Extremo Sul de Santa Catarina (Unesc) explicitou a necessidade da representatividade paritária dos diversos segmentos, lembrando da seriedade do Conselho, e declarou que “existem evidentes interesses particulares pelas entidades participantes, visto que falta a representatividade das comunidades do entorno e aponta a falta de “transparência” do Conselho antes mesmo de ser criado” (ATA 02). No final das discussões, uma nova reunião foi marcada para o final do mês, com o compromisso de uma melhor divulgação entre as instituições interessadas em participar do Conselho Consultivo dos Parques.

Na terceira reunião, no dia 30 de abril de 2002, ocorreu um dos momentos mais “embaraçosos” para o chefe dos Parques Ibama/RS, pois este impediu a entrada de várias instituições na reunião e entre elas estava a ONG Sócios da Natureza de Santa Catarina, que havia participado da primeira reunião. A justificativa do chefe das UCs Ibama/RS foi

[...] que tinha tomado esta decisão visto que a lista das entidades participantes da 2ª Reunião e a não-apresentação de novas entidades interessadas, como ficou definido naquela reunião que se houvesse seriam indicados nominalmente ao Ibama, como isso não ocorreu apenas as instituições presentes na segunda reunião poderiam participar. (ATA 03).

Se mantivesse essa justificativa, a Chefia dos Parques comprometeria todo e qualquer objetivo participativo estabelecido pelo SNUC, sendo assim ela teve que recuar e em votação pela Assembléia foi decidido que as instituições que haviam sido impedidas de entrar deveriam vir juntar-se ao grupo.

Como várias das instituições que foram a princípio impedidas de entrar eram do estado de Santa Catarina, o representante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Araranguá lembrou: “o conselho a ser formado deverá ser igualitário e setorial para os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, visto a mesma proporção de áreas abrangidas pelos Parques” (ATA 03).

Amenizado o conflito e com todas as instituições participando do encontro, as discussões se voltaram para a formulação da constituição do Conselho Consultivo dos Parques, que assim ficou definido: Órgãos Públicos – Ibama/Parque Nacional, 1 assento; Governo do Estado de Santa Catarina – Órgão Ambiental, 1 assento e Órgão de Turismo, 1 assento; Governo do Estado do Rio Grande do Sul – Órgão Ambiental, 1 assento e Órgão de Turismo, 1 assento; Município de Cambará do Sul/RS – Órgão Ambiental, 2 assentos e Órgão de Turismo, 2 assentos; Município de Praia Grande/SC – Órgão Ambiental, 1 assento e Órgão de Turismo, 1 assento; Município de Jacinto Machado/SC – Órgão Ambiental, 1 assento e Órgão de Turismo, 1 assento; e Organizações da Sociedade Civil – Entidades de Pesquisa, educação e extensão, 4 assentos; Setor Empresarial – segmentos de turismo, 2 assentos e outros segmentos, 2 assentos; Entidades Trabalhadoras, 2 assentos; Comunidade do Entorno, 2 assentos; População Residente no Parque, 2 assentos, Entidades Ambientais, 2 assentos; Entidades Recreativas sem Fins Lucrativos, 2 assentos e; Comitês e Fóruns, 2 assentos, totalizando 13 assentos para Órgãos Públicos e 20 para Organizações da Sociedade Civil, num total de 33 assentos.

Na quinta reunião, em 1º de julho de 2002, foram indicados os nomes dos representantes das instituições para compor o conselho dos Parques. Os presentes foram informados pelo chefe das UCs que os trabalhos para elaboração de um novo plano de manejo para os Parques haviam sido iniciados. Também foi definida uma comissão para elaborar uma minuta do regimento interno do Conselho para ser apreciada e discutida na reunião seguinte.

A reunião seguinte aprovou o Regimento Interno do Conselho Consultivo dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral.

O Conselho reuniu-se novamente em 26 de fevereiro de 2003. Essa reunião teve como objetivo a apresentação da empresa Socioambiental Consultores

Associados Ltda., que foi a responsável pela elaboração do plano de manejo. Foram apresentados por parte dessa empresa os trabalhos até então desenvolvidos.

Ao longo de 2003 as reuniões organizadas foram sempre com o objetivo de discutir o plano de manejo que estava sendo elaborado. No dia 6 de março de 2003, a reunião aconteceu no município de Cambará do Sul, e o assunto da reunião foi a zona de amortecimento dos Parques. O presidente do Conselho, que é o chefe da UC, explicou a importância da área de amortecimento e da comunidade em participar dessa definição (ATA 08). O representante de Praia Grande, por outro lado, alegou a falta de esclarecimentos por parte da empresa Socioambiental, responsável pela execução do plano de manejo, e sugeriu que a participação da comunidade deveria ser ampla, não se restringir somente aos representantes oficiais das instituições e organizações sociais (ATA 08). O Ibama, por sua vez, discordou. Foi então marcada uma nova reunião para o dia 29 de abril, na cidade de Praia Grande.

Na reunião em Praia Grande, que ocorreu em 29 de abril de 2003, foram apresentadas as propostas de delimitação da área de amortecimento das UCs, referentes aos municípios de Praia Grande e Jacinto Machado. Foram definidos também os representantes do Conselho que deveriam participar entre os dias 7 e 10 de maio da oficina de planejamento referente ao plano de manejo dos Parques.

Os representantes de Praia Grande trouxeram para a reunião do Conselho o resultado de uma reunião que fizeram no município, onde reuniram um número aproximado de 150 pessoas, entre empresários, lideranças e agricultores: “o grupo por unanimidade resolveu em não opinar sobre a delimitação da referida área, por falta de conhecimento às restrições futuras e a falta de consulta à população local” (ATA 09).

Os representantes de Jacinto Machado apresentaram suas considerações:

[...] com as normas e restrições que a comunidade de entorno sofrerá, a agricultura não influenciará em risco algum ao parque, uma vez que o fluxo dos diversos córregos de água se dá de dentro para fora das UCs, e ressalta a falta de participação efetiva da população, como previsto no SNUC. (ATA 09).

A ONG/Sócios da Natureza propôs ao Conselho que fosse solicitado à Empresa Socioambiental audiências públicas (coordenadas pelo Ibama) com as comunidades envolvidas (Praia Grande, Jacinto Machado e Cambará do Sul), com o objetivo de esclarecer questões sobre a área do parque, área de amortecimento, área de entorno, SNUC e plano de manejo. (ATA 09).

Outro assunto emergiu nessa reunião: o representante da Associação Praiagrاندense de Condutores para Ecoturismo (APCE) do município de Praia Grande questionou a Chefia do Parque sobre o número de visitantes que passam pelo parque e quantos souberam que esses também estão em Santa Catarina. Em resposta, o chefe dos Parques falou da necessidade de serem feitas parcerias junto às prefeituras, principalmente na área de atendimento ao público, ressaltando que a Prefeitura de Cambará do Sul disponibiliza nove funcionários que utilizam o parque como um centro de informação, não só da cidade mas do estado do Rio Grande do Sul. Com relação a Santa Catarina, afirmou que nunca conseguiu fazer convênio com as Prefeituras de Praia Grande e Jacinto Machado para que elas ocupassem a sala que está a sua disposição no Parque.

No ano de 2003 aconteceu mais uma reunião no mês de julho, em que foi apresentado um esboço geral do plano de manejo. No ano seguinte o Conselho se reuniu apenas duas vezes. Não obtivemos acesso às Atas dessas reuniões, mas tudo indica que o processo, que vinha sendo lentamente construído a cada reunião, sofreu um arrefecimento.

Na Ata de 18 de abril de 2005, da primeira e única reunião do Conselho em 2005, dois assuntos aparecem: a cobrança do município de Praia Grande com relação à questão fundiária dos Parques ainda não resolvida e a exploração turística dos parques. Essas questões foram ressaltadas várias vezes e em diferentes abordagens pelos representantes de Praia Grande e de Jacinto Machado. Ao final da reunião, a Chefia da UCs Ibama/RS propôs que fossem estruturados grupos de trabalho para as questões surgidas na reunião: fundiária e turismo.

Apesar da proposta de grupos de trabalho, em 2005 não ocorreram mais reuniões do Conselho. As mudanças constantes de chefia dos Parques nesses cinco anos (Quadro 6), com certeza, foram um dos fatores que contribuíram para o lento processo de evolução e discussões do Conselho Consultivo dos Parques.

Nome do Chefe dos PNAS E PNSG	Mês e Ano
Fernando Athayde Nóbrega	12/2001
Chefe Substituto: José Alfredo Gonçalves	04/2002
Fernando Athayde Nóbrega	07/2002
Renzo Alberto Guilherme Bassaneti	11/2003
Deonir Geovane Zimmerman	01/2006

Fonte: Atas das Reuniões do Conselho Consultivo do PNAS e do PNSG

QUADRO 6 – Chefes dos Parques Nacionais Aparados da Serra e da Serra Geral de 2001 a 2006

Agora, em 2006, com chefia nova, mais uma vez, a primeira reunião aconteceu no mês de fevereiro e algumas diretrizes parecem ter sido delineadas: reestruturação e renovação do Conselho; e reuniões trimestrais do Conselho, ficando já definidas as datas para elas (11/04/2006, 11/07/2006 e 10/10/2006). Foram criados três grupos de trabalho: Grupo de Trabalho Reestruturação do Conselho, Grupo de Trabalho Agências de Turismo e Grupo de Trabalhos Condutores. Os três grupos definiram um calendário de reuniões a serem realizadas na sede dos Parques, sendo a primeira no mês de março.

Foi ainda ressaltada por parte da analista ambiental dos Parques a importância de o Conselho ser propositivo, e não apenas demandar ou receber informações; para ela, o fortalecimento da gestão participativa depende também do próprio Conselho. Por parte dos conselheiros, foi ressaltada a importância da aproximação entre Ibama e a comunidade para a diminuição dos conflitos socioambientais, e o Conselho pode desempenhar um importante papel nessa aproximação.

Pela primeira vez acontece um planejamento das ações do Conselho, o que fica claro na criação dos grupos de trabalho e no calendário das futuras reuniões para 2006. A reunião de abril ocorreu conforme o planejamento e os grupos de trabalho estão se reunindo paralelamente para suas discussões.

Apesar de o discurso do Ibama ressaltar a gestão participativa, fica claro pela leitura das Atas que a Chefia das UCs Ibama/RS não tem como prioridade o fortalecimento da gestão participativa através do Conselho Consultivo, especialmente pelos incidentes ocorridos na terceira reunião, quando da definição das instituições participantes do Conselho, e também com o número insignificante de uma reunião apenas no ano de 2005. No que diz respeito aos municípios, apesar de estarem sempre presentes nas reuniões levantando questões de interesse local, como demarcações, indenizações e exploração turística, entre outros, talvez o aspecto mais importante tenha sido a reivindicação por maior participação da comunidade nas discussões do plano de manejo, que não foi atendida pelo Ibama.

5.2.2 Plano de Manejo: Consolidação da Gestão Participativa?

O Plano de Manejo do Parque Nacional de Aparados da Serra e do Parque Nacional da Serra Geral começou a ser elaborado em junho de 2002 e teve seus trabalhos concluídos pela contratada em 2004. O Ibama publicou a Portaria nº 46/04/N em 28 de abril de 2004 como data de criação do Plano. A última versão do plano de manejo elaborada pela Empresa Socioambiental Consultores Associados Ltda. foi entregue para o Ibama/DF em 22 de setembro de 2004.

Analisamos a seguir a participação dos municípios de Praia Grande e Jacinto Machado no seu processo de elaboração e, posteriormente, no processo de implantação do plano de manejo, no que tange às regras e diretrizes estabelecidas por este aos municípios citados. Nossa análise é pontual dos momentos em que as instituições públicas locais aparecem como atores no processo e de que maneira

isso foi ou não importante para a elaboração do plano de manejo e para a implementação dele.

Na elaboração do plano de manejo, evidenciaram-se os embates entre as instituições locais e o Ibama, e também a distância, a falta de planejamento e de cooperação entre as instituições, o que caracteriza a administração pública brasileira. Em junho de 2002 a Empresa Socioambiental, responsável pela elaboração do plano de manejo, reuniu-se com representantes do Ibama nas diferentes escalas: NUC/RS, DIREC/DF, chefe das UCs e representantes da Empresa Transmissora de Energia Elétrica do Sul do Brasil S.A.¹⁶ (Eletrosul) para a primeira reunião técnica e planejamento dos trabalhos a serem desenvolvidos. É importante lembrar que não houve representação oficial do Núcleo de Unidades de Conservação do Ibama/SC e que apenas um funcionário dele se fez presente na seqüência das discussões de elaboração do plano de manejo por iniciativa individual:

Quando soube da elaboração do plano de manejo dos Parques, liguei para Brasília e falei que Santa Catarina teria que participar. Participei de oficinas e reuniões técnicas com a equipe da Socioambiental, empresa responsável pela elaboração do plano de manejo. (Funcionário do Ibama/SC, 02/08/2005).

A metodologia usada para elaboração do Plano foi o Roteiro Metodológico de Planejamento para Unidade de Conservação, elaborado pelo Ibama (2002). Entre os meses de agosto de 2002 e março de 2003, a empresa Socioambiental e consultores por ela contratados desenvolveram estudos de diagnóstico das UCs. Esses estudos englobaram o meio biótico, através da Avaliação Ecológica Rápida, o meio físico através da climatologia, geologia, geomorfologia, pedologia e hidrologia, hidrografia, e o meio socioeconômico.

Foi somente em fevereiro de 2003, com a apresentação do diagnóstico dos Parques para o Conselho Consultivo, que as instituições públicas locais entraram

¹⁶ O plano de manejo foi realizado com recursos da Compensação Ambiental do Empreendimento Linha de Transmissão Itá-Caxias, da Eletrosul.

nas discussões sobre o plano de manejo. Como já abordamos no item sobre o Conselho Consultivo, as reivindicações dos municípios de Praia Grande e Jacinto Machado foram no sentido de pedir maior participação das comunidades do entorno dos Parques nas discussões sobre o plano de manejo junto ao Ibama e à empresa Socioambiental. A participação dos municípios foi “real” quando da realização da oficina de planejamento realizada no município de Cambará do Sul, entre os dias 7 e 10 de maio de 2003. Entre as diversas instituições públicas e privadas presentes na oficina, queremos destacar as instituições públicas de Praia Grande e Jacinto Machado. Foram apenas dois representantes, um da Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio, de Jacinto Machado, e o outro da Secretaria da Agricultura, Indústria e Meio Ambiente, de Praia Grande. Entre um número elevado de itens que abordam os pontos fracos e fortes dos Parques levantados até o final da oficina, alguns nos interessam, pois demonstram a falta de relações transescalares:

- a) ausência de políticas de desenvolvimento integrado entre os municípios de entorno, órgão e agências governamentais e os Parques;
- b) dificuldade de comunicação do Ibama, ausência de diálogo do Ibama com a comunidade;
- c) conhecimento insuficiente por parte da comunidade do plano de manejo dos parques; e
- d) falta de parceria entre Estado, Ibama e Prefeituras (MMA/Ibama, Plano de Manejo – Encarte N° 4).

A participação dos municípios de Praia Grande (09/04/2003) e Jacinto Machado (22/07/2003) nas discussões sobre a zona de amortecimento dos Parques ocorreu através das reuniões do Conselho Consultivo dos Parques, que nas datas citadas acima. Na medida do possível, os municípios reivindicaram maior participação e discussão com a comunidade, porém, como vimos anteriormente, não tiveram suas reivindicações atendidas.

Assim, a análise demonstra que houve participação das instituições locais de forma pontual no processo. O diálogo entre Ibama e Prefeituras foi mediado pelo Conselho Consultivo, e a participação de técnicos e funcionários das Prefeituras na

elaboração do plano de manejo, formalmente, não existiu. Por outro lado, o plano de manejo contemplou algumas diretrizes, justamente com o propósito de aumentar as interações entre os municípios e as UCs. O plano criou as áreas estratégicas externas (AEE): são áreas consideradas relevantes e, portanto, estratégicas para a interação da gestão dos Parques com seu entorno e que merecem foco específico de manejo, mesmo estando situadas fora das UCs (MMA/Ibama, Plano de Manejo Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral).

No município de Jacinto Machado sugeriu o:

AEE – Centro Temático da Mata Atlântica consiste em um centro de interpretação ambiental (atributos naturais e históricos culturais da mata atlântica da região) que receberá os turistas ainda no entorno dos Parques, preparando-os para um melhor aproveitamento da visita e os direcionando aos atrativos, roteiros e atividades disponíveis pelo programa de uso público. Objetiva disponibilizar várias opções simultâneas aos visitantes, distribuir os fluxos de forma a integrar e não sobrecarregar os atrativos, roteiros e programações, e estimular o desenvolvimento de um “cluster” de serviços e produtos turísticos ambientalmente amigáveis. Vai integrar elementos de educação, entretenimento, estética e imersão (Plano de Manejo dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, 2004).

Em Praia Grande, o AEE Centro Temático da Serra Geral:

Consiste em um centro de interpretação da história evolutiva geológica e ambiental (a paisagem natural e seus elementos mais marcantes) da Serra Geral, desde a formação dos arenitos da base até os derrames basálticos, intemperismo, processos erosivos e conformação da paisagem atual, e projetando inclusive as tendências futuras. Ao longo das simulações dos processos geológicos e geomorfológicos, deve-se explorar também os efeitos sobre as comunidades bióticas e seus processos colonizadores e/ou contemporâneos. Esta AEE deve funcionar da mesma maneira que o centro Temático da Mata Atlântica (Plano de Manejo dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, 2004).

No entanto, já se passaram dois anos da elaboração do plano de manejo e as ações para implantação dessas e de outras diretrizes que esse delineou ainda não saíram do papel. Na entrevista com um funcionário do município de Jacinto Machado, ele nos disse:

[...] o plano de manejo tem a proposta de criar centros temáticos nos três municípios o que é muito interessante, mas ainda está só na proposta. Nosso projeto é criar parcerias com o parque e implantarmos as estruturas sugeridas pelo plano, não esperamos pelo Ibama e o Governo Federal, vamos criar o Fundo Municipal de Turismo e o Plano de Desenvolvimento do Turismo em Jacinto Machado com oficinas de planejamento participativo. (Funcionário da Prefeitura de Jacinto Machado, 29/07/2005).

Em Praia Grande também não existe nenhum projeto ou ação concreta que vise à criação da AEE Centro Temático da Serra Geral.

Sendo assim, podemos inferir que o processo de criação do Plano de Manejo dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, mesmo seguindo a metodologia desenvolvida pelo Ibama, que prioriza a participação dos diferentes atores, se mostrou falho nesse aspecto. Um outro ponto que nos chama a atenção é que o Ibama não exercita na sua política interna a participação e cooperação entre os diferentes setores e níveis administrativos, ou seja, os núcleos responsáveis pelas UCs do Ibama do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina nunca se reuniram oficialmente para conversar e estabelecer um planejamento na gestão dos Parques que estão em territórios dos dois estados, e envolvem dois municípios do estado de Santa Catarina. É inconcebível que a participação de um funcionário do Ibama/SC na elaboração do plano de manejo dos Parques tenha ocorrido devido a uma atitude individual dele e que isso não seja uma rotina padrão dos funcionários de uma instituição que tem no seu discurso oficial a propagação e a defesa da gestão participativa como modelo de gestão. Fica claro ainda que as diretrizes delineadas pelo plano de manejo para aumentar a participação dos municípios não foram concretizadas.

5.2.3 Projetos Transescalares: Praia Grande e os Parques

Como discutimos no capítulo quatro, as instituições ambientais dos diferentes níveis escalares para a gestão das UCs encontram-se na escala local. Com isso justificamos nossa opção da escala local como a escala para nossa análise. Como observamos nas discussões do Conselho Consultivo, a interação entre Ibama e os municípios, ou seja, *interações transescalares verticais* (BERKES, 2005) foi ressaltada como ponto importante a ser melhorado na gestão dos Parques. Vamos aqui analisar, a partir de informações fornecidas pelos funcionários das instituições públicas municipais, quais as ações (projetos, programas, parcerias) que essas instituições desenvolvem de forma transescalar na atualidade.

Praia Grande ocupou a sala disponível na sede dos Parques destinada ao estado de Santa Catarina.

Esta sala é o resultado de muita batalha pela questão de ocupar o espaço do Parque Nacional, do Conselho de Turismo da Prefeitura e da participação de Praia Grande no Conselho Consultivo e também na disposição deste atual governo municipal em viabilizar esta presença maior, na questão do turismo. (Funcionária da Prefeitura de Praia Grande, 29/07/2005).

O principal motivo de a sala não ter sido ocupada antes foi que a Prefeitura (Secretaria de Turismo) não tinha condições de manter um funcionário lá: a principal dificuldade é o acesso à sede do Parque, distante da sede do município, e ainda a falta de um transporte regular, que só está sendo viável atualmente, mesmo assim somente durante os dias de semana. No final de semana não tem transporte.

Para a representante da Secretaria de Turismo do município, o estado de Santa Catarina nunca deu a devida importância para essa região em termos turísticos nos contextos regional e nacional, porém agora, depois de oito anos de divulgação junto à Santur e ao Governo do Estado, através do Projeto Portais de Santa Catarina, a

Secretaria Municipal de Turismo e a Associação Praiagrandense de Condutores de Ecoturismo viabilizaram a contratação de quatro estagiários, e três deles ficaram nos parques nacionais. (Funcionária da Prefeitura de Praia Grande, 29/07/2005).

A Prefeitura de Praia Grande assinou um termo de cooperação técnica com a Gerência Executiva do Ibama/RS (07/2005), pelo qual a Prefeitura cede uma sala para o Ibama/RS despachar as demandas de licenciamento e fiscalização, que envolvem a zona de amortecimento dos parques e, em contrapartida, o Ibama/RS cede funcionários para trabalhar com educação ambiental (formação) no município.

Com relação à Gerência Executiva do Ibama/SC, segundo os funcionários das duas prefeituras entrevistados, o órgão desconsidera a área de Santa Catarina nos Parques, ou seja, Praia Grande e Jacinto Machado. A partir dessa constatação e considerando que o estado de Santa Catarina não possui uma política ambiental definida, essa ausência do Ibama/SC reflete que a instituição ambiental está ausente nas relações que definem os “territórios da conservação”, deixando os municípios sozinhos no embate com o Ibama/RS.

Assim, podemos destacar que os arranjos políticos institucionais presentes no município de Praia Grande priorizam o desenvolvimento da atividade turística no município. Com o intuito de impulsionar o turismo, parcerias entre a Secretaria de Turismo e ONGs locais estão se fortalecendo. Essa política do município é bastante perceptível, tanto através das análises documentais como pelas entrevistas dos funcionários da prefeitura.

5.2.4 Projetos Transescalares: Jacinto Machado e os Parques

Entre o município de Jacinto Machado e o Ibama não existe nenhum projeto envolvendo os parques nacionais. Com relação à sala no Parque que Praia Grande assumiu, Jacinto Machado não tem nenhuma participação:

[...] para a Prefeitura de Jacinto, devido à distância, manter um funcionário na sala do Parque seria muito difícil, e também não temos muito interesse em divulgar lá em cima porque falta infraestrutura aqui embaixo. Se divulgarmos muito, o pessoal vai começar a entrar por aqui e o nosso medo é que venham sem guias e como não tem um posto de informação e controle fica complicado. (Funcionário Prefeitura de Jacinto Machado, 09/11/2005).

Porém, logo adiante, o entrevistado fala sobre a relação com o Ibama:

Na verdade, nós pecamos também na questão da relação com eles: ir mais lá, investir nesta sala, neste espaço disponível. É que tem tanta coisa que temos que fazer aqui primeiro que eu não estou a fim de divulgar uma coisa que ainda não está preparada para receber. (Funcionário Prefeitura de Jacinto Machado, 09/11/2005).

Para o chefe dos Parques deveria haver maior integração com Jacinto Machado, pois uma área substancial do Parque fica nesse município (Chefe dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, 30/07/2005).

O Projeto Microbacias, desenvolvido pelo governo do estado de Santa Catarina, que envolve as comunidades rurais dos municípios, em Jacinto Machado, visa à questão ambiental, enfocando a presença dos Parques Nacionais. Isso é o mais próximo de alguma ação desenvolvida no município que envolva a existência dos Parques.

5.3 A RESERVA BIOLÓGICA ESTADUAL DO AGUAÍ COMO PALCO PARA AS RELAÇÕES ENTRE A FATMA E OS MUNICÍPIOS

O cenário que envolve a Reserva Biológica Estadual do Aguaí e os municípios é bastante diverso do que ocorre entre o Parque Nacional de Aparados da Serra e

Parque Nacional da Serra Geral e os municípios. A reserva, apesar de ter sido criada em 1983, vinte e três anos depois ainda não foi implantada.

Segundo informações disponibilizadas pela Fatma, no ano de 2006 será criado o Plano de Manejo para a Reserva Biológica do Aguai, com recursos do Projeto Kreditanstalt Für Wiederaufbau (KFW), Cooperação Financeira Alemã, Proteção da Mata Atlântica em Santa Catarina – Consolidar e Fortalecer as Unidades de Conservação. A instituição já estaria providenciando os trâmites legais para a licitação que contratará uma empresa de consultoria que ficará responsável pela elaboração do plano de manejo.

Quando realizamos os trabalhos de campo para efetuar as entrevistas nos municípios, no mês de novembro de 2005, os funcionários responsáveis pelas instituições ambientais dos municípios de Siderópolis, Treviso e Nova Veneza não sabiam da possibilidade de elaboração do plano de manejo para a UC, o que já coloca a falta de comunicação entre a instituição estadual e as instituições municipais em evidência.

Assim, a partir das entrevistas com os funcionários das Prefeituras, tentamos identificar a visão que eles possuem da UC e como eles vêem a implementação da reserva, e ainda identificar a relação ou não deles com a Fatma.

A Fatma, nos últimos anos, organizou alguns encontros em que a Reserva Biológica Estadual do Aguai foi o tema. Esses encontros procuraram aproximar a instituição estadual e as instituições públicas e privadas municipais e regionais, e ainda a comunidade em geral. Segundo um entrevistado:

As reuniões que são organizadas para falar sobre a reserva, já houve, várias inclusive aqui em Siderópolis, é mais para apresentar a área. Alguns professores fazem palestras (inclusive uma proposta de ligar a RBA ao PNAS e PNSG – criar um corredor ecológico) mas não se fala em ações efetivas. (Funcionário de Siderópolis, 09/11/2005).

Ao que parece, a estratégia escolhida pela instituição estadual não tem aproximado as instituições municipais da Reserva Biológica, já que nos três municípios são inexistentes projetos que envolvam o município e a reserva, e a visão da instituição municipal de um dos municípios é a seguinte: “O município não tem nenhum projeto, pois a Reserva é estadual. O município limita-se a comentários nas escolas municipais quando o tema é tratado” (Funcionário Prefeitura de Treviso, 08/11/2005). Essa resposta retrata claramente que as instituições vêem a Reserva como algo distante e que não lhes pertence. Ela fica no território municipal, mas é do estado, é da Fatma. Logo, aparentemente, não há conflito nem cooperação; é como se o território da Reserva não fizesse mais parte do município. O município se ausenta da responsabilidade com a área, e a Fatma, que tem a gestão da área legalmente, por ficar fisicamente (sede administrativa) longe dela, acaba não conseguindo exercer sua função e deixa a área “abandonada”.

Quando questionados sobre a gestão participativa nas UCs, as respostas refletem as incertezas do município com relação ao tema:

Se existir a gestão participativa, ela como instrumento de implementação real da RBA é muito interessante para o município, desde que esta parceria seja efetiva, com a participação de todas as entidades envolvidas. (Funcionário Município Treviso, 08/11/2005).

[...] A reserva foi criada, mas está parado nisto, nada mais do que isto, não vou culpar os órgãos estaduais, o próprio município não tem feito uma articulação, ninguém toma a frente; como é uma reserva estadual, não sei se é competência somente do estado, ou se como está dentro do município, o município também pode intervir e tentar buscar algum trabalho. Por enquanto a reserva está somente no papel; não tem nenhum trabalho sendo desenvolvido, eu desconheço. Talvez esteja faltando algum município chamar para si a responsabilidade, chamar os órgãos ambientais e os outros municípios para trabalhar. Algumas coisas não precisam ser discutidas, por exemplo, demarcar a área e indenizar os proprietários, isto tem que ser feito e já tem legislação para isto. Demarcar e retirar as pessoas que estão lá dentro, este é o primeiro passo. Siderópolis tem cinco ou seis famílias que moram lá dentro, porém tem áreas onde não tem moradores mas tem proprietários. (Funcionário da Prefeitura de Siderópolis, 09/11/2005).

Por outro lado, os municípios possuem uma visão bastante positiva com relação à Reserva Biológica Estadual do Aguai: acham que o município só tem a ganhar por abrigar em seu território a reserva:

Eu vejo que só temos ganhos com a reserva, até porque um dos mananciais para captação de água para abastecimento público fica ali próximo, a Barragem do São Bento. Perder não perde, são áreas com alta declividade, a agricultura ali é inviável, então só temos a ganhar: preservar as nascentes, fazer um trabalho com o pessoal do turismo e desenvolver o turismo no entorno, dentro daquilo que a legislação permite. (Funcionário de Siderópolis, 09/11/2005).

A Reserva Biológica do Aguai é uma importante reserva de água, fauna e flora que deve ser preservada, por suas características e sua influência econômica e social nas comunidades próximas, o município só ganha com a presença desta reserva. (Funcionário da Prefeitura de Treviso, 08/11/2005).

É possível constatar através das entrevistas que os municípios desconhecem suas atribuições com relação à RBA e de que maneira podem participar da sua implementação. Esperam que a instituição estadual desenvolva os projetos e o planejamento, o que do nosso ponto de vista não é uma posição totalmente equivocada, já que cabe à instituição estadual desenvolver uma política para implementação do SNUC e do SEUC.

Esperamos que a Fatma não delegue à empresa de consultoria todas as responsabilidades para a elaboração do Plano de Manejo da Reserva Biológica, e sim que ela, mediante um planejamento, envolva as instituições municipais de forma participativa nos estudos e discussões, aproveitando para fortalecer as relações transescalares, o que para nós parece fundamental na gestão das UCs.

5.4 MUNICÍPIOS: DESAFIOS E POSSIBILIDADES NA IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DAS UCs

O conjunto brasileiro de políticas ambientais vem, nestes últimos vinte e cinco anos, modificando sensivelmente seu formato institucional. Mas essa mudança está longe de ser homogênea para as diversas políticas e para o território nacional. Há grande variação no que diz respeito à extensão do processo de descentralização entre as diversas políticas ambientais, entre os distintos estados brasileiros, e diferenças ainda mais agudas entre os municípios. Exemplos da assunção das políticas ambientais pelos municípios com relativo sucesso foram estudos de caso de Ferreira (2003) e de Frey (1995), para os municípios Campinas/SP, Piracicaba/SP e Santos/SP, e para Curitiba/PR, respectivamente. Porém, como nos mostram Valinhas et al. (2004), os municípios podem ir mais longe, assumindo uma atitude pró-ativa na gestão ambiental, em âmbito local, na medida em que estruturam sistemas municipais de unidades de conservação, e ainda com departamentos específicos para tratar das UCs. Assim, assumem a coordenação de planos de manejo, dialogam com outros setores da gestão municipal e, principalmente, articulam com outras escalas governamentais a integração com UCs Federais e Estaduais, de modo a pensar na gestão desses territórios nos contextos regional e nacional.

Em nosso estudo de caso percebemos alguns obstáculos que os municípios precisam superar, mas também potencialidades que já estão configuradas no território municipal, para consolidar as instituições locais como atores importantes e atuantes no processo de implementação e gestão das UCs nas escalas estadual e federal. A seguir, apresentamos a seguir dois desafios a serem superados.

5.4.1 Descentralização Como Estratégia Real de Fortalecimento da Escala Local

Como vimos, a política ambiental do estado de Santa Catarina aponta para uma estratégia de descentralização (SANTA CATARINA, 2003). No entanto, para que essas estratégias sejam bem-sucedidas, é necessário que os níveis governamentais interessados nas reformas, além das decisões e políticas favoráveis a programas de descentralização, possuam os meios, isto é, contem com recursos financeiros, políticos e administrativos para implementar as políticas nas escalas almeçadas (ARRETCHE, 1996). Assim, podemos analisar o processo de descentralização das políticas ambientais como: a descentralização como discurso vazio; a descentralização como ela é; e a descentralização como pode vir a ser. No primeiro caso, considera-se que descentralização significa a transferência, no todo ou em parte, das ações de planejamento, execução e controle para os níveis de governo mais próximos ao usuário (BELLONI et al., 2003). O discurso da descentralização adotado por algumas administrações passa a ser o “canto da sereia”, já que os governos elaboram programas de descentralização, mas, na verdade, não adotam ações efetivas para concretizar o processo. O processo de descentralização ocorre sem o apoio material necessário para sua real efetivação, e os programas de descentralização ficam muitas vezes restritos ao papel; o processo não evolui do discurso à prática. E, por último, como a descentralização pode vir a ser: os governos e instituições já estão convencidos da importância da participação local na gestão ambiental e as condições jurídicas (legislação) já estão postas. As instituições federais e, principalmente, as estaduais (já que é uma política estadual, Decreto nº 620/2003) precisam agora disponibilizar os meios para que as instituições municipais possam assumir efetivamente o controle da gestão local, sem ignorar a importância cada vez maior das conexões transescalares entre as instituições.

5.4.2 Fracas Conexões Institucionais Transescalares

As conexões transescalares entre as instituições municipais e as instituições federal e estadual precisam estar articuladas tanto horizontalmente, através do espaço geográfico, quanto verticalmente, através de níveis de organização (BERKES, 2005). Notadamente, essas conexões ainda são muito frágeis na implantação e gestão das UCs objeto deste estudo. Os projetos desenvolvidos em parceria são quase inexistentes, no caso dos Parques, ou totalmente inexistentes, no caso da Reserva Biológica Estadual do Aguai, que não possui entre municípios e a Fatma nenhuma ação conjunta para a implantação dela. Nas conexões entre município e Ibama, apesar da participação dos municípios no Conselho Consultivo, o processo que ocorre nas reuniões é muito engessado por parte da instituição que preside o Conselho (Ibama/Chefia dos Parques), às vezes não discutindo um assunto sob a alegação de que ele não consta da pauta da reunião, apesar da pertinência. O jogo de poder é desfavorável ao município. Os municípios de Praia Grande e Jacinto Machado, através de suas participações no Conselho Consultivo do Parque Nacional de Aparados da Serra e do Parque Nacional da Serra Geral, defenderam maior participação da comunidade de entorno destes parques nas discussões do plano de manejo, e o Ibama, representado pela Chefia dos Parques, se mostrou contrário, limitando a participação apenas através do Conselho Consultivo. Quanto ao modelo de funcionamento do Conselho, considerando que um ano de reuniões foi apenas para sua formação e elaboração do estatuto interno, quatro reuniões ao longo de um ano (planejamento para 2006) talvez seja um número pequeno de encontros.

Quanto à participação do município na elaboração no plano de manejo, pode-se dizer que ela não ocorreu, pois quem elaborou o Plano foi a empresa de consultoria e os técnicos do Ibama; não existiu a participação de técnicos das instituições ambientais locais. Uma maior participação dos técnicos municipais em todo o processo poderia minimizar os conflitos na hora da apresentação da proposta do plano de manejo pela empresa ao município. A elaboração dos planos de manejo por empresas contratadas precisa incorporar de alguma forma os técnicos

municipais nos estudos e diagnósticos, para aproveitarem a visão local que somente esses atores possuem.

A superação desses dois desafios, ***a descentralização como estratégia real de fortalecimento da escala local e o fortalecimento das fracas conexões institucionais***, que apontamos como os principais a serem superados pelas instituições públicas ambientais, nas três escalas aqui estudadas, pode maximizar as potencialidades que também apareceram, assim como ampliar o poder na escala local, o que implicará um melhor equilíbrio entre as forças institucionais. Destacamos agora alguns pontos positivos observados, que merecem ser reforçados, ações que ocorrem no município e que estão modificando o estado de acomodação e/ou apatia.

A participação dos municípios em fóruns de discussões como o Conselho Consultivo, apesar de ainda demonstrar fragilidade nos momentos de disputa de poder, indica que eles começam a configurar um novo arranjo nas arenas de discussões. No momento em que os municípios de Praia Grande e de Jacinto Machado questionaram e exigiram maior participação das comunidades do entorno dos parques nacionais nas discussões do plano de manejo, mesmo não sendo atendidos, foi questionado o modelo adotado. Na medida em que os municípios se organizarem melhor para participar das reuniões do Conselho, poderão alcançar melhores resultados. O apoio das instituições ambientais locais e até mesmo parcerias com instituições privadas e ONGs é um arranjo importante para esses municípios. Em Praia Grande, o mais bem organizado com relação a isso, essas instituições estão desenvolvendo projetos para incrementar a atividade turística no município, visando “explorar” a relação entre o município e os Parques Nacionais.

Por último, vale citar o trabalho desenvolvido pela ONG Sócios da Natureza junto à Amesc na luta para criar novas UCs na região. As relações horizontais entre os municípios que fazem parte da associação são de fundamental importância para o seu fortalecimento. Para um município sozinho reivindicar e conseguir algo dessa magnitude é complicado, mas através do apoio da Amesc, e utilizando a estrutura administrativa, jurídica e técnica dessa entidade, os municípios poderão organizar melhor suas demandas e de forma conjunta desenvolver um projeto microrregional.

Sendo o estado em âmbito nacional e estadual o principal agente interventor da organização territorial das UCs na implementação dos mecanismos de criação (demarcação, desapropriação, indenizações, soluções de questões fundiárias, etc.), deve também promover a gestão administrativa (destinação de verbas orçamentárias, contratação e treinamento de funcionários, edificações, infraestrutura, fiscalização, etc.). Já que as UCs estão necessariamente materializadas em território municipal, nada mais fundamental que este nível institucional seja mais participativo e atuante, não só nas discussões como nas proposições e decisões sobre a implementação e gestão desses territórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da participação dos municípios na implementação e gestão das UCs (estadual e federal) nos possibilita inferir que a implantação das políticas públicas ambientais no nível municipal, apesar das últimas conquistas já realizadas, ainda é bastante deficiente na maioria dos municípios, mesmo naqueles que precisam rapidamente incorporar essa prática às suas administrações, por possuírem UCs em seus territórios.

Após a análise dos dados apresentados ao longo deste trabalho, observa-se que a atuação das instituições ambientais nos dois estudos de caso apresentados no capítulo cinco, nas três escalas estudadas, cumpriram vagamente os objetivos estabelecidos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

O Ibama, instituição federal responsável pela implementação do SNUC, e ainda por subsidiar as propostas de criação e administração das UCs federais, adota o discurso “de que tem feito todos os esforços para consolidar o processo de gestão participativa”, mas na prática a instituição possui um modelo de administração centralizado no Ibama/DF, que é falho internamente no que tange a um trabalho participativo entre os diferentes órgãos e setores da instituição, ou seja, não existe comunicação entre a Gerência Executiva do Ibama/RS e a Gerência Executiva do Ibama/SC, como vimos na gestão dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, por exemplo.

A Fatma, como órgão responsável no estado de Santa Catarina também pela implementação, propostas de criação e administração das UCs estaduais, nos estudos de caso aparece como um órgão ineficiente, que não consegue estabelecer relações com os municípios.

As Secretarias Municipais apresentam deficiências administrativas e falta de pessoal habilitado na área ambiental, o que resulta em políticas ambientais municipais fracas e indefinidas quanto à aplicação da legislação existente e também quanto à criação de novas políticas.

As relações políticas entre os municípios e as UCs se mostraram fracas e incipientes. No caso dos municípios com os Parques, podemos identificar arranjos políticos mais consolidados, que demonstram uma clara busca dos municípios por aproveitar ou se beneficiar de alguma forma da presença das UCs. As políticas para o desenvolvimento das estruturas para a atividade turística e a conseqüente projeção do município de Praia Grande, regional e nacionalmente, são o principal objetivo da administração atual desse município, por intermédio da Secretaria de Turismo. O mesmo processo, no entanto, não ocorre em Jacinto Machado.

Com relação aos municípios e a Reserva Biológica Estadual do Aguai, a relação política é inexistente, sem dúvida, em função de a Reserva ainda não ter sido implantada. Porém, os representantes das Secretarias municipais demonstram grande interesse na consolidação da Reserva, reconhecendo sua importância tanto para a preservação da flora e da fauna como para a preservação das inúmeras nascentes dos rios que se encontram nas escarpas da Serra Geral.

O SNUC garante a participação dos municípios na implantação e gestão das UCs, porém a inexistência de Sistemas Municipais de Unidades de Conservação nos municípios estudados demonstra que esses não conseguiram ainda criar sua autonomia na política ambiental e que ainda não possuem uma política clara e definida para as UCs que estão em seu território. Ao mesmo tempo, apresentam dificuldades em implantar as políticas estabelecidas por outros níveis institucionais.

No que diz respeito a uma relação financeira entre os municípios e as UCs, o Ibama/DF repassa aos municípios um valor em função do número de visitantes que o parque recebe por ano, e os Termos de Cooperação Técnica entre Ibama e municípios, envolvendo troca de serviços, se constituem em uma relação financeira entre essas duas instituições. Já entre os municípios e a Fatma, esse tipo de relação é inexistente.

As forças políticas presentes no nível municipal demonstram ainda um interesse pontual pela questão ambiental e não demonstram uma visão geral e integradora, mas exceções como a atuação da Amesc podem apontar para uma perspectiva inovadora na escala local.

É importante ressaltar que, mesmo de forma acanhada ou incipiente, os municípios, com todas as dificuldades administrativas e institucionais existentes, estão procurando assumir um papel menos apático diante das instituições federais e estaduais com relação às UCs.

As UCs são territórios da preservação, valorizados em função de suas características naturais, e conseqüentemente são territorializados por alguém (SOUZA, 2000). Essa territorialização hoje é exercida pelas instituições responsáveis diretas pela gestão, mas na medida em que surge o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e, após o ano 2000, a opção e/ou obrigação da gestão participativa, o município começa também a exercer esse poder. Na prática, a transformação das relações institucionais demanda tanto reestruturações quanto refuncionalizações, e, quanto maior vier a ser a ruptura com as relações instituídas, maiores deverão ser as mudanças, sabendo-se que as disputas políticas e as relações de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados (FREY, 2000).

Na avaliação do SNUC na esfera municipal, podemos afirmar, nem todos os objetivos da lei conseguiram ser alcançados: a não-implementação da Reserva Biológica Estadual do Aguaí, mesmo após seis anos da criação do SNUC/2000 e após cinco anos do SEUC/2001, demonstra esse descompasso. A participação das instituições locais na gestão dos Parques através do Conselho Consultivo é um ponto importante na avaliação dos resultados que a lei consegue alcançar, porém indica com clareza que, além de incentivar a gestão participativa para as UCs, as instituições precisam investir nas *conexões transescalares verticais* entre as próprias instituições públicas gestoras das UCs.

Na avaliação das políticas públicas municipais para as UCs, programas e projetos desenvolvidos pelas instituições municipais servem para maximizar as potencialidades das UCs no território municipal e para diminuir os possíveis conflitos.

Nesse aspecto a inexistência de projetos em quatro dos cinco municípios estudados nos confirma mais uma vez a falta de interesse político local nessa questão específica das UCs. O município de Praia Grande é a única exceção, já que desenvolve projetos por intermédio da Secretaria de Turismo com o intuito de desenvolver a atividade turística no município. A inexistência de políticas municipais demonstra a política adotada pelos municípios, ou seja, a não-política.

Desse modo, acreditamos que a tendência em curto e médio prazos é a de que deve aumentar o grau das conexões transescalares horizontais e verticais entre as instituições ambientais responsáveis pela implementação e gestão das UCs. Para tanto, acreditamos que a cooperação e/ou parceria entre as instituições municipais, fortalecendo esses atores nas arenas de discussões e nos momentos decisórios, é fundamental. Contudo, as instituições federais e estaduais tendem a continuar impondo seu poder nos momentos de decisões, caso não haja iniciativas reais, com planejamento e parceria que incluam as instituições locais mais ativamente, tirando-as do papel apenas de receptores. Todavia, o sucesso da implementação das políticas públicas no âmbito do município, tanto quanto sua criação pelo município, está condicionado à resolução de alguns fatores fundamentais, que vão desde a implementação de uma infra-estrutura administrativa e técnica nos municípios, até a redução da burocracia e diminuição do nível de divergências políticas entre os níveis de governo e, ainda, talvez o mais importante, uma política ambiental estadual definida para Santa Catarina, o que ficou evidente que o estado ainda não possui.

Como sugestão para estudos futuros, e reconhecendo que não conseguimos neste trabalho o nível ideal para um entendimento mais claro dos resultados obtidos pela dimensão material das políticas públicas, as pesquisas deverão focar e buscar desvendar com maior profundidade como se dão os arranjos políticos na complexidade da arena política municipal e qual a relação direta desses arranjos no resultado das políticas.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, N. Z. **Análise da qualidade das águas da Bacia do Rio Araranguá (SC)**. 2000. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.
- AMARAL, W. A. N. et al. **Políticas públicas em biodiversidade: conservação e sustentabilidade no país da megadiversidade**. Disponível em: <www.hottopos.com/harvard1_politicas_publicas_em_diversidade.htm>. Acesso em: 20 ago. 2004.
- ARRETCHE, M. T. S. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federado**. In: MEETING OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 21. The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, September, 1996. Manuscrito.
- BELLONI, I.; MAGALHÃES, H. SOUZA, L. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BENDER, M. **Zoneamento ambiental e avaliação dos recursos hídricos na sub-bacia do Rio Rocinha, município de Lauro Müller, SC**. 1998. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.
- BERKES, F. Conexões institucionais transescalares. In: VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. (Org.). **Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, método e experiências**. Florianópolis: Secco/APED, 2005.
- BEYME, Klaus von. Policy Analysis und Traditionelle Politikwissenschaft. In: HARTWICH, Hans-Hermann (Org.). **Policy-forschung in der Bundesrepublik Deutschland**. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1985.
- BORTOLOTTI, Z. H. **História de Nova Veneza**. Nova Veneza: Prefeitura Municipal, 1992.
- BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.
- BRASIL. **Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismo de formulação e aplicação. Brasília.
- BRASIL. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências.
- BREMAEKER, F. E. J. de. As dificuldades enfrentadas pelos prefeitos de pequenos municípios. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 554, p. 98-108, abr./dez. 1997.
- BRITO, M. C. W. **Unidades de conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2000.

BUSS, M. et al. A paisagem da Bacia do Araranguá: herança das relações entre homem e natureza. In: Encontro Nacional da ANPEGE, 6., Fortaleza, 2005. **Anais...** CD-ROM. 2005.

CASTRO, I. E. O problema da escala. In: CASTRO, I.; CORRÊIA, R. E.; GOMES, P. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

CEPA. Instituto. **Síntese anual da agricultura de Santa Catarina, 2000/2001**. Disponível em: <<http://www.icepa.com.br/virtualweb/PDF/SINTESE2001.PDF>>. Acesso em: 25 ago. 2005

CHEMIN, E. M. **Recursos hídricos fluviais: gerenciamento e conflitos no município de Truvo-SC**. 2002. Trabalho de Conclusão de Curso (Geografia) - Departamento de Geociências, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

CORRÊA, R. L. Territorialidade e corporação: um exemplo. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. (Org.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1999.

CORRÊA, W. K. Considerações sobre a formação territorial e econômica de Santa Catarina. **Revista Geosul**, Florianópolis, v. 14, n. 27, p. 25-44, jan./jun. 1994.

COSTA, J. M. **Agricultura familiar e a questão da sustentabilidade: o exemplo da produção agroecológica no município de Praia Grande (SC)**. 2000. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, 2000.

CNUMAD. Declaração do Rio de Janeiro – Conferência das Nações Unidas Meio Ambiente e Desenvolvimento. ECO 92, Rio de Janeiro, 1992.

DEBONA, D. Grupo se mobiliza contra unidades de conservação. **Jornal Diário Catarinense**, Florianópolis, 25 maio 2005.

DE LORENZI, Z. C.; GHISLAND, I. **Treviso Ano 100 – 1891/1991**. Treviso, 1992.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 1996.

DOUROJEANNI, M. J.; PÁDUA, M. T. **Biodiversidade, a hora decisiva**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2001.

DGASC. Diagnóstico da gestão ambiental do Estado de Santa Catarina. Instituto Ambiental Ratonas, 2005.

FECAM. Federação Catarinense dos Municípios. Disponível em: <www.feec.com.br>. Acesso em: 20 nov. 2005.

FERREIRA, L. C. **A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2003.

FIESC. Unidade de acompanhamento econômico industrial: Santa Catarina em dados. Florianópolis, v. 14, 2003. Disponível em: <www.fiesc.com.br>. Acesso em: 15 nov. 2005.

FONTANELLA, H. **Jacinto Machado: capital da banana**. Tubarão: Dehon, 1992.

FREY, K. Crise do estado e gestão municipal: a política ambiental em Santos e Curitiba. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 13, n. 17 e 18, p. 165-191, 1995.

FREY, K. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. 2000. p. 211-259. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21.html> Acesso em: 10 nov. 2004.

FURTADO, S. M. A.; SCHEIBE, L. F.; LOPES, L. J. Rizicultura e poluição por metais pesados na Bacia Hidrográfica do Rio D'uma, SC. **Revista Geografia**, Rio Claro, v. 25, n. 1, p. 5-21, abr. 2000.

GOMES, P. C. C. O conceito de região e suas discussões. In: CASTRO, I.; CORRÊIA, R.; E GOMES, P. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 49-76.

GÖTHE, C. A. V. Diagnóstico ambiental da região carbonífera catarinense. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS SOBRE MEIO AMBIENTE, 2., Florianópolis, 1989. **Anais...** Ed. da UFSC. 1989.

GUADAGNIN, M. R. **Territorialização e refuncionalização da Vila Manaus (Criciúma, SC)**. 2001. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

GRUPA, A. Suspensa criação do parque do Itajaí. **Jornal Diário Catarinense**, Florianópolis, 9 set. 2004.

HARVEY, D. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.

JACINTO MACHADO. **Lei Orgânica**, de 31 de março de 1990.

IBAMA. **Plano de Manejo dos Parques de Aparados da Serra e da Serra Geral**. 2004. (CD-ROM).

JICA. Japan International Cooperation Agency. **Interin report for the feasibility study on recuperation of mined**: out areas in the South Region of Santa Catarina in Federative Republic of Brazil. Japan, 1997.

MACHADO, M. S. Geografia e epistemologia: um passeio pelos conceitos de espaço território e territorialidade. **Revista GEOUERJ**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 17-32, jan. 1997.

MARCELINO, E. V. Diagnóstico das formas e uso e ocupação do espaço urbano do município de Jacinto Machado (SC). **Revista Caminhos da Geografia**, Uberlândia: Ed. da UEU, p. 54-75, 2003.

MEDEIROS, R. A política de criação de áreas protegidas no Brasil: evolução, contradições e conflitos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 4., Curitiba: Fundação o Boticário de Proteção à Natureza/ Rede Nacional Pró Unidades de Conservação. **Anais...** 2004. v. 1, p. 711-728.

MERCADANTE, M. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIM, A. H. (Org.). **Direito ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MILLER, K. R. Evolução do conceito de áreas protegidas: oportunidades para o século XXI. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1., Curitiba: IAP/Unilivre/RNPUC. **Anais...** 1997. v. 1, p. 351-367.

MINAYO, P. A. L. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 20. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. 80 p.

MONTEIRO, C. A. F. A questão ambiental na Geografia do Brasil. **Cadernos Geográficos**, Florianópolis, n. 5, p. 48, maio 2003.

MORAES, A. C. R. Meio ambiente e ciências humanas. São Paulo: Annablume, 2005.

NEVES, G. L. M. **Mapeamento da evolução das áreas urbanizadas nos municípios situados na bacia hidrográfica do Rio Araranguá – SC**. 2004. Trabalho de Conclusão de Curso (Geografia) - Departamento de Geociências, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

NOVA VENEZA. **Lei Orgânica**, de 25 de abril de 1990.

OLIVEIRA, P. de S. (Org.). **Metodologia das ciências humanas**. São Paulo: Hucitec, 1998.

PIMENTA, M. C. A. Araranguá: expansão e plano urbano. **Revista GEOSUL**, Florianópolis, v. 15, n. 29, p. 79-109, jan./jun. 2000.

PIMENTA, M. C. A.; VILL, J. Distribuição populacional e urbanização na Bacia do Rio Araranguá-SC. Relatório interno do laboratório de Análise Ambiental. UFSC, 2002, inédito.

PINTO, G. J. Município, descentralização e democratização do governo. **Revista Caminhos da Geografia**, Uberlândia: Ed. da UEU, n. 6, p. 1-21, jun. 2002.

PRAIA GRANDE. **Decreto nº 27, de 2 de fevereiro de 2004**. Nomeia Conselho Municipal de Meio Ambiente – CONDEMA e dá outras Providências.

PRAIA GRANDE. **Decreto nº 0076, de 30 de julho de 2005**. Nomeia Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e dá outras Providências.

PRAIA GRANDE. **Lei Orgânica**, de 4 de abril de 1990.

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

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAIS, 2004. Relação Anual de Informações Sociais. Disponível em: <http://www.rais.gov.br/rais_sitio/oque.asp>. Acesso em: 10 out. 2005.

RIBEIRO, A. C. T. Regionalização: fato e ferramenta. In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Org.). **Brasil século XXI: por uma nova regionalização? (agentes, processos e escalas)**. São Paulo: Max Limonad, 2004, p. 194-212.

RODRIGUES, A. M. Espaço, meio ambiente e desenvolvimento: releituras do território. **Revista: Terra Livre**, São Paulo, n. 11-12, p. 78-89, ago. 92/ago. 93.

RÖPER, M. Geografia social e unidades de conservação. reflexões teóricas e exemplos da Bacia do Alto Rio Paraguai (Mato Grosso). **Revista Geosul**, Florianópolis, v. 14, n. 27, p. 45-66, jan./jun. 1999.

SALLES, P. B. **Sistematização e análise de informações gerenciais e administrativas das unidades de conservação no estado de Santa Catarina**. 2003. Dissertação (Mestrado em Gestão Ambiental) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

SANTOS, J. V. **Atuação de uma organização não-governamental na luta pela conscientização e preservação ambiental no sul de Santa Catarina**. 2003. Trabalho de Conclusão de Curso (História) - Departamento de História, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

SANTOS, M. **A redescoberta da natureza**. Aula inaugural da Faculdade de filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 10 mar. 1992. Folheto: 12. p. São Paulo: FFLCH/USP, 1992.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, T. **As prováveis unidades de conservação da Amesc**. Araranguá, 2005. Manuscrito.

SANTA CATARINA. **Lei nº 11.986, de 12 de novembro de 2001**. Institui o sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza e adota outras providências. . Florianópolis – SC. Novembro, 2001.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 620, de 27 de agosto de 2003**. Institui o Programa de Descentralização das ações de Gestão Ambiental no Estado de Santa Catarina, e dá outras providências. Florianópolis, SC, ago. 2003.

SCHEIBE, L. F. (Org.). **Dinâmica dos recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do rio Araranguá (BHRA)**. Projeto subm. Edital Universal 2002/CNPq.

SCHEIBE, L. F. O carvão em Santa Catarina: mineração e conseqüências ambientais. **Meio ambiente e carvão: impactos da exploração e utilização**. FEPAM, Porto Alegre/RS, 2000.

SCHEIBE, L. F. O município como geossistema: uma visão integradora. In: SCHEIBE, L. F.; PELLERIN, J. (Org.). **Qualidade ambiental de municípios de Santa Catarina: o município de Sombrio**. Florianópolis: Fepema, 1997.

SDR. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional. **Araranguá: caracterização regional**. Instituto Cepa/SC. 2003. p. 1-51. Disponível em: <www.icepa.com.br> Acesso em: 15 set. 2005.

SDR. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional. **Criciúma: caracterização regional**. Instituto Cepa/SC. 2003. p. 1-51. Disponível em: <www.icepa.com.br> Acesso em: 15 set. 2005.

SIDEROPÓLIS. **Lei Orgânica**, de 27 de abril de 1990, atualizada em 2003.

SILVA-SÁNCHEZ, S. S. **Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil**. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2000.

SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I.; CORRÊIA, R. E.; GOMES, P. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 78-116.

SPECK, M. M. **A bananicultura sobrevive: revisando o papel da atividade na organização espacial de Jacinto Machado – SC**. 2004. Trabalho de Conclusão de Curso (Geografia) - Departamento de Geociências, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

TERBORGH, J.; SCHAİK, C. V.; DAVENPORT, L.; RAO, M. Fazendo os parques funcionarem: passado, presente e futuro. In: TERBORGH, J.; SCHAİK, C. V.; DAVENPORT, L. (Org.). **Tornado os parques eficientes: estratégias para a**

conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Ed. da UFPR/ Fundação O Boticário, 2002. p. 501-514.

THEIS, I. M. Políticas públicas municipais e sustentabilidade sócio-ambiental: o caso da sub-bacia do rio Benedito, Santa Catarina. **Revista GEOSUL**, Florianópolis, v. 13, n. 26, p. 53-74, jul./dez. 1998.

TREVISO. **Lei Orgânica**, de 8 de julho de 1997.

URBAN, T. **Saudades do Matão**: relembando a história da conservação da natureza no Brasil. Curitiba: Editora da UFPR, 1998. 374 p.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., Rio de Janeiro, 2001. **Anais...** v.1, p. 140-151.

VALINHAS, M. M. et al. Unidades de conservação: instrumento municipal de gestão ambiental – Caso de Rio das Ostras – Rio de Janeiro – Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 4. **Anais...** Curitiba: Fundação o Boticário de Proteção à Natureza: Rede Pró Unidades de Conservação, 2004,

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 33, 1996.

VIANNA JR., A. Paper apresentado no seminário: **Populações, territórios e recursos naturais**. IEA - Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais, 1994.

VILL, J. **Unidades de conservação na Bacia Hidrográfica do Rio Araranguá-SC**. 2003. 87 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Geografia) - Departamento de Geociências, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

WINDHOFF-Héritier, Adriane. **Policy-Analyse: Ein Einführung**. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.

ANEXOS

Roteiro das Entrevistas

A – Roteiro aplicado às instituições municipais

- 1 – Qual a estrutura da Secretaria de Meio Ambiente, quantos funcionários, quais os cargos? A Secretaria possui orçamento?
- 2 – Qual a legislação municipal que regulariza o uso e ocupação do solo no município? Lei Orgânica, Plano Diretor?
- 3 – Quais as ações prioritárias dessa gestão para o meio ambiente?
- 4 – Qual a política ambiental do município?
- 5 – O que é planejamento ambiental do município para você?
- 6 – Quais os projetos ambientais que a secretaria desenvolve hoje?
- 7 – A Prefeitura desenvolve algum projeto específico para a RBA e/ou PNAS e PNSG?
- 8 – Qual a política do município para a RBA e/ou para os PNAS e PNSG?
- 9 – Município e Fatma atuam juntos na implementação e fiscalização da Reserva? Em que estágio está a implantação da Reserva?
- 10 – Hoje se fala muito da gestão participativa nas UCs. Como você vê a gestão participativa entre município e Fatma, município e Ibama, comunidades e ONGs na implementação da RBA e/ou PNAS e PNSG?
- 11 – Qual a sua visão (no caso, a visão institucional) da RBA e/ou PNAS e PNSG? O que o município perde e o que ganha com esta UC?
- 12 – Como secretário do Meio Ambiente, quais são os problemas ambientais que você considera que o município precisa resolver?
- 13 – O que você acha do processo de descentralização nas políticas ambientais que dá maior autonomia ao município?
- 14 – Qual a situação do abastecimento de água no município? Como é onde são feitas as captações e quantos habitantes são atendidos?
- 15 – Qual a situação do lixo, da coleta, do processamento? E o saneamento básico?

B – Roteiro aplicado na Instituição Federal/SC (Ibama/SC)

1 – Qual a sua função no Ibama?

2 – Qual a sua função na elaboração do Plano de Manejo dos Parques Nacionais Aparados da Serra e da Serra Geral?

3 – Como foi a participação dos municípios de Praia Grande e Jacinto Machado no processo de elaboração do plano de manejo? E no Conselho Consultivo dos Parques?

4 – Como você vê a gestão participativa (em análise, os municípios)? Pontos fortes? E pontos fracos?

5 – O atual chefe do Parque Nacional de Aparados da Serra está reivindicando um outro funcionário do Ibama para chefiar o da Serra Geral? Santa Catarina não deveria reivindicar esse cargo?

C – Roteiro aplicado na Instituição Federal/Chefia dos Parques

1 – Quais os projetos e/ou parcerias entre os Parques e os municípios de Praia Grande e Jacinto Machado?

2 – Sabemos que tem que haver integração e a gestão participativa esta aí. Onde estão as dificuldades na sua visão?

3 – Como está a participação dos municípios no Conselho Consultivo?

4 – Quais os conflitos entre os municípios e o Parque que aparecem nas reuniões do Conselho Consultivo, e como este tem trabalhado para minimizá-los?

D – Roteiro aplicado na Instituição Estadual/SC (Fatma)

1 – Qual a estrutura da Fatma?

2 – Quantos funcionários trabalham com unidades de conservação?

3 – Levando em conta as políticas para UCs (SNUC e SEUC) no estado, quais os planos e projetos para a implementação dessas políticas?

4 – Quais ações a Fatma está propondo para efetivar o Decreto nº 620/2003, que propõe o programa de descentralização das ações e gestão ambiental no estado?

5 – Com quais municípios a Fatma tem parceria hoje? De que tipo? Como se configura?

6 – A Fatma fomenta a criação e implementação de instituições ambientais municipais de meio ambiente? Como?

7 – Com relação à Reserva Biológica do Aguai, como está o processo de implementação?

8 – Como a Fatma atua ou pretende atuar junto aos municípios Nova Veneza, Siderópolis e Treviso para a implementação dessas UCs?

Atas do Conselho Consultivo do PNAS e PNSG

As Atas das Reuniões do Conselho Consultivo do Parque Nacional de Aparados da Serra e da Serra Geral foram usadas no trabalho e estão no anexo na seguinte ordem:

ATA 1 – Reunião do dia 11/12/2001.

ATA 2 – Reunião do dia 09/04/2002.

ATA 3 – Reunião do dia 30/04/2002.

ATA 4 – Reunião do dia 28/05/2002.

ATA 5 – Reunião do dia 01/07/2002

ATA 6 – Reunião do dia 09/09/2002

ATA 7 – Reunião do dia 26/02/2003.

ATA 8 – Reunião do dia 26/03/2003.

ATA 9 – Reunião do dia 29/04/2003.

ATA 10 – Reunião do dia 22/07/2003.

ATA 11 e ATA 12 – Não obtivemos estas Atas.

ATA 13 – Reunião do dia 18/04/2005.

ATA 14 – Reunião do dia 21/02/2006.