

Governança territorial em zonas costeiras protegidas: uma avaliação exploratória da experiência catarinense

Territorial governance in protected coastal areas: an exploratory assessment of the Santa Catarina experience

Melissa VIVACQUA*
Cláudia Regina dos SANTOS**
Paulo Freire VIEIRA***

RESUMO

O artigo oferece subsídios para o debate acadêmico sobre a viabilidade de estratégias alternativas de desenvolvimento em zonas costeiras protegidas, no atual cenário de globalização assimétrica. A linha de argumentação coloca em primeiro plano a perspectiva de aplicação do conceito de *desenvolvimento territorial sustentável* ao processo em curso de criação de um sistema de gestão integrada e participativa do litoral catarinense. Na primeira parte, apresentamos uma visão panorâmica do processo de normatização dos instrumentos utilizados no Sistema de Gestão de Unidades de Conservação no Brasil (SNUC). Além disso, oferecemos uma síntese do processo de construção do projeto de *Gestão Integrada das Unidades de Conservação Marinho-Costeiras do Estado de Santa Catarina (GIUC-SC)*. Em seguida, exploramos o potencial contido na abordagem territorial do desenvolvimento para a consolidação do processo de integração do SNUC ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. No final do texto justificamos a necessidade de investimentos mais substanciais em pesquisas de corte ecológico-político sobre mediação de conflitos socioambientais e promoção de sistemas de governança territorial nessas áreas.

Palavras-chave: gestão integrada de zonas costeiras; conflitos socioambientais; desenvolvimento territorial sustentável; Santa Catarina.

ABSTRACT

This paper offers subsidies for academic debate about the viability of alternative development strategies in protected coastal areas, in the current asymmetrical globalization scenario. The line of reasoning stresses the application of the *sustainable territorial development* concept for the integrated and participatory coastal areas management system process in course in the Santa Catarina State. The first part presents an overall view of the regulation process of the tools used in the Brazilian Protected Areas Management

* Doutoranda em Sociologia Política e pesquisadora associada ao Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente e Desenvolvimento/NMD/UFSC; melviva@hotmail.com.

** Doutora em Sociedade e Meio Ambiente e pesquisadora associada ao Observatório do Litoral Catarinense/NMD/UFSC; biolsantos@hotmail.com.

*** Doutor em Sociologia Política, Coordenador do NMD/UFSC e Pesquisador do CNPq – phfvieira@yahoo.com.br.

System. The paper also presents a synthesis of the building process of the “Integrated Management of Marine-Coastal Protected Areas in Santa Catarina State” project. Then, it explores the potential of a territorial development framework to integrate the *National Protected Areas System* and the *National Coastal Management Plan*. It ends with the rationale used to justify the need for more substantial investments in political-ecological research on socio-environmental conflict mediation and promotion of territorial governance systems in these areas.

Key-words: Integrated coastal areas management; socio-environmental conflicts; sustainable territorial development; Santa Catarina.

Introdução

A complexidade embutida no agravamento da crise socioambiental planetária continua desafiando a pertinência das abordagens convencionais, de corte analítico-reducionista, na busca de estratégias alternativas de desenvolvimento regional e urbano. Vale a pena salientar que se trata de uma crise historicamente inédita, e que está assumindo um perfil de *catástrofe anunciada*: cerca de 60% (15 entre 24) dos serviços ecossistêmicos em escala global identificados por ocasião da *Avaliação Ecossistêmica do Milênio* vêm sendo severamente impactados – a exemplo da disponibilidade de água potável, ar puro e alimentos, ou da regulação das condições climáticas nos níveis local e regional. Muitos deles se deterioraram em consequência de ações unilaterais que acabam transferindo os custos da degradação de um grupo de pessoas para outro, ou repassando essas *externalidades* para as gerações futuras (JOLLIVET; PAVÉ, 1997; GARCIA, 1994; MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, 2005).

Nesse contexto, as regiões costeiras vêm concentrando uma atenção especial dos pesquisadores vinculados ao debate ecológico-político contemporâneo. Vistas como áreas de interface entre os ecossistemas terrestres e marinhos, e cada vez mais densamente habitadas, as zonas costeiras respondem por uma ampla gama de funções ecológicas, a exemplo da prevenção de inundações, da intrusão salina e da erosão costeira; da proteção contra tempestades; da reciclagem de nutrientes e de substâncias poluidoras; ou da provisão direta ou indireta de *habitats* e de recursos para uma grande variedade de espécies exploradas. Dessa forma, constituem um *patrimônio natural* finito, frágil do ponto de vista ecossistêmico, e que vem sendo submetidos a um processo acelerado de pilhagem pela indústria do turismo de massa (VIVACQUA; SANTOS, 2008).

O governo brasileiro vem procurando fazer frente aos desafios do planejamento e da gestão dessas zonas

por meio da instituição e da consolidação progressiva do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). A gestão da biodiversidade promovida com base na criação de áreas costeiras protegidas também tem sido uma estratégia incentivada pelo PNGC. No entanto, apesar da importância das áreas protegidas numa política de contenção da perda de diversidade biológica e cultural, as dificuldades de se lidar com a complexidade embutida no tratamento do binômio *meio ambiente e desenvolvimento* têm limitado a efetividade dos instrumentos de gestão já disponibilizados. Um resgate da trajetória da evolução do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) confirma essa premissa. Criado em 1989 como órgão executor da Política Nacional de Meio Ambiente e responsável pela gestão das UCs federais, ele não tem se mostrado à altura dos desafios envolvidos na gestão integrada e ao mesmo tempo participativa e ecologicamente prudente das nossas áreas protegidas. Ainda hoje, o IBAMA continua adotando uma postura que vincula iniciativas de cunho descendente à reprodução de uma diretriz *preservacionista e elitista*, que dificulta a inclusão das populações locais nos processos de planejamento e gestão (VIVACQUA; VIEIRA, 2005).

Contudo, pensada à luz do enfoque de *Desenvolvimento Territorial Sustentável*, essa problemática assume novos contornos. A sustentabilidade de um dado território é considerada aqui como resultado de um processo de *construção social*, no bojo do qual as normas e os princípios orientadores das modalidades de acesso e uso do patrimônio natural e cultural são (re)interpretados ativamente pelos atores locais. Estes últimos assumem assim responsabilidades no planejamento e na condução das estratégias de ação indutoras de novas opções de desenvolvimento em escala territorial. Além disso, as dinâmicas socioeconômicas e socioambientais são interpretadas com base numa visão *co-evolutiva* da relação entre os seres humanos e a natureza. Dessa forma, “torna-

se possível conciliar um enfoque empírico e indutivo, que privilegia a análise das dinâmicas sociais nos processos de desenvolvimento, com um enfoque propositivo e prospectivo, que visa avaliar as conseqüências das práticas sociais diante da urgência de se colocar em prática novos estilos de desenvolvimento” (ANDION *et al.*, 2007, p.206).

Levando em conta esses pressupostos, o presente artigo oferece subsídios exploratórios para uma análise teoricamente refletida sobre estratégias alternativas de gestão dos recursos naturais e do espaço territorial em unidades de conservação marinho-costeiras. Na primeira parte, apresentamos uma imagem panorâmica do processo de normatização dos instrumentos de gestão integrada das unidades de conservação no Brasil. Em seguida, procuramos elucidar, de maneira sucinta, o processo de constituição do projeto de *Gestão Integrada das Unidades de Conservação Marinho-Costeiras do Estado de Santa Catarina (GIUC-SC)*. Na segunda parte, a dinâmica atual do sistema de gestão de UCs de uso direto é questionada à luz da literatura disponível no Brasil sobre o enfoque de desenvolvimento territorial sustentável, descortinando assim novas pistas de pesquisa e intervenção sobre sistemas de governança territorial na zona costeira.

A gestão integrada de Unidades de Conservação no Brasil

A criação e o monitoramento do controle de áreas protegidas no Brasil – de proteção integral e de uso sustentável – são regulados pelas normas incorporadas ao SNUC, instituído pela Lei n.º 9.985/00. No caso específico de Santa Catarina, todas as sete unidades de conservação estaduais estão inseridas no grupo de proteção integral, enquanto as UCs federais, compondo um total de onze, apresentam um perfil bem distinto: três são de proteção integral e oito representam o grupo de uso sustentável (SALLES, 2003). Nos próximos anos, o desafio deverá consistir na promoção da integração e da consolidação institucional dessa complexa rede de unidades de conservação. Isso significa assumir a estruturação de mosaicos de UCs e de *corredores ecológicos*, criar os conselhos gestores correspondentes, capacitar os respectivos conselheiros e alavancar a concepção de planos de manejo em cada uma dessas unidades.

Em outras palavras, precisamos superar o defasado modelo de “ilhas de conservação” que parece ignorar a imensa complexidade embutida nas inter-relações entre os sistemas socioculturais e os sistemas ecológicos. O modelo das *Reservas da Biosfera*, disseminado em escala global pelo Programa *O Homem e a Biosfera* da UNESCO, tem sido considerado nesse sentido como um avanço significativo e inspirador. Adotado em muitos países, ele visa delimitar os chamados *corredores ecológicos* – entendidos como faixas contínuas de áreas protegidas. O padrão de zoneamento adotado contempla uma zona núcleo, uma zona tampão ou de amortecimento e uma zona de transição, que concentra a maior parte dos impactos gerados pela presença humana nas regiões vizinhas (RESERVA DA BIOSFERA DA MATA ATLÂNTICA, 1996).

No Brasil, o modelo de gestão integrada das unidades de conservação foi normatizado pelo SNUC nos seguintes termos:

CAPÍTULO VI DAS RESERVAS DA BIOSFERA

Art. 41. A Reserva da Biosfera é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações. (...)

Assim, o SNUC deve ser regido por diretrizes que:

Art. 5º XIII – busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas.

O SNUC induziu um processo de consolidação da legislação que normatiza o funcionamento das Reservas da Biosfera, dos *corredores* e mosaicos ecológicos e das zonas de amortecimento no entorno das UCs. Eles são considerados atualmente como instrumentos privilegiados de gestão que contribuem para tornar as áreas protegidas de uso sustentável *regiões-laboratório* privilegiadas para

a construção participativa de *dinâmicas territoriais de desenvolvimento* nos próximos tempos (VIEIRA, 2006).

Nesse sentido, pressupomos que a realização de estudos de caso comparativos de opções de gestão dessas UCs pode gerar subsídios importantes para a consolidação de uma política de conservação da biodiversidade inspirada numa representação coevolutiva das relações homem-natureza. Trata-se, assim, de estimular um esforço renovado de síntese das experiências em curso, mobilizando o enfoque de desenvolvimento territorial sustentável como instrumento heurístico de diagnóstico, planejamento e intervenção. De acordo com Vieira e Cazella (2006, p.7):

O reconhecimento da diversidade de percepções e interesses locais – um aspecto que está na origem do pensamento sobre desenvolvimento territorial – contribui para explicar as exclusões, as contradições e os conflitos que lhe são inerentes, apesar das inúmeras formulações normativas insistirem em valorizar os aspectos positivos da vida local, tais como a sinergia, a solidariedade e a cooperação dos atores sociais, é em torno das exclusões e conflitos sociais que a compreensão dos bloqueios das dinâmicas de desenvolvimento deve ser procurada, que “infelizmente”, valores, atitudes e comportamentos mantêm entre si e com as variáveis econômicas, ligações que não podem ser equacionadas.

Ao mesmo tempo, entendida como um importante instrumento de ordenamento territorial em nosso País, as UCs têm sido palco de inúmeros conflitos socioambientais nos últimos tempos. Diante disso, impõe-se um esforço de mapeamento mais criterioso dos mesmos, visando elucidar os pontos nodais que continuam bloqueando a criação de uma cultura política renovada e tornando assim possível o exercício efetivo do princípio de *gestão compartilhada do patrimônio natural e cultural*, já incorporado à legislação brasileira.

Gestão integrada de Unidades Marinho-Costeiras em Santa Catarina: avaliação exploratória

Em 2002, o Governo estadual criou o projeto Gestão Integrada das Unidades de Conservação Marinho-Costeiras (GIUC-SC). Estão contempladas nesse projeto a Área de Proteção Ambiental de Anhatomirim, a Estação

Ecológica de Carijós a Reserva Extrativista de Pirajubaé, a Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo e o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro. Com exceção desta última, que está sob administração da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FATMA), todas as demais são geridas hoje em dia pelo Instituto Chico Mendes. As ações de gestão concentram-se em três unidades de conservação de uso sustentável (duas APAs e uma Resex) e três de proteção integral (uma Reserva Biológica, uma Estação Ecológica e um Parque Estadual). Desse total, somente três dispõem de Conselhos Consultivos: a APA Baleia Franca, a Estação Ecológica de Carijós e a Rebio Arvoredo. Em função da necessidade de compatibilizar diferentes categorias de manejo e diferentes esferas de regulação institucional, este mosaico de áreas protegidas tem sido palco de inúmeros conflitos de percepção e interesse decorrentes do envolvimento de agentes governamentais, empresários e representantes da sociedade civil organizada.

O projeto em pauta foi desenvolvido a partir da constituição do Grupo de Trabalho (GT) instituído pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio da Portaria n.º 17, de 14.01.02. A principal missão do GT era realizar diagnósticos e elaborar propostas que pudessem auxiliar no desenvolvimento de uma forma de gestão integrada e adaptada à realidade socioambiental do mosaico de UCs existente na zona costeira. Mais especificamente, a intenção básica era promover a melhoria da efetividade destas últimas em relação à proteção dos recursos que motivaram a sua criação e o desenvolvimento sustentável da região de abrangência do mosaico. A este grupo, composto por representantes do Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Fundação Estadual de Meio Ambiente (FATMA) e chefes das respectivas Unidades de Conservação, agregou-se o Instituto Synthesis – uma Organização Não-Governamental catarinense.

Com base no Artigo 26, da Lei n.º 9.985/00, que instituiu o SNUC, o GT definiu as metas e estabeleceu procedimentos para o desenvolvimento da proposta de gestão integrada de mosaico de UCs no bioma marinho costeiro. Coube ao Instituto Synthesis elaborar o GIUC-SC, em parceria com o IBAMA, detalhando as metas estratégicas e buscando firmar compromissos para a sua execução.

Contudo, cinco anos após o início das ações de implementação do projeto, a criação de um sistema de gestão integrada e participativa da base de recursos naturais existente no litoral catarinense permanece no papel. Um estudo prévio do relatório-síntese da execução das metas do projeto indicou a presença de inúmeros conflitos entre a população local e os órgãos gestores das unidades de conservação. Além disso, comparando as seis unidades que compõem o mosaico, foi constatado que a efetividade total destas não ultrapassou um padrão medíocre (até 35%), com exceção da ESEC Carijós, que apresentou o percentual (sofritável) de 36-50% em todas as Unidades avaliadas. Na proposta metodológica para a análise e monitoramento da efetividade das UCs, o atributo “conflitos com atores sociais” foi contemplado. Porém, a equipe executora parece compartilhar uma visão negativa do potencial contido nas situações de conflito social:

Considera-se como nefasto para a efetividade das Unidades a existência de conflitos com atores sociais. A existência destes, em geral, coloca em risco a implementação das Unidades e conseqüentemente os recursos protegidos por ela. O cenário ótimo esperado é a ausência de conflitos com atores sociais (INSTITUTO SYNTHESIS, 2003, p. 161).

A experiência tem mostrado que os mapeamentos equivocados de conflitos direcionam a energia que alimenta as ações corretivas num sentido que potencializa os antagonismos. O rigor da análise científica é importante se desejarmos oferecer subsídios construtivos para a construção sinérgica de estratégias de cooperação e fortalecimento do princípio de *co-gestão adaptativa* (GALTUNG, 2003; OAKERSON, 1992). Constatamos assim que permanecem a descoberto os conflitos intra e interinstitucionais transescalares que estão bloqueando o funcionamento do sistema de gestão integrada das UCs Marinho-Costeiras no Estado. Além disso, o caso catarinense reflete, de maneira exemplar, os impasses que cercam o funcionamento do sistema de unidades de conservação implantado no país.

Apesar dos obstáculos apontados acima, a pesquisa empírica recente tem identificado iniciativas que apontam no sentido de estratégias inovadoras de gestão integrada e participativa de recursos naturais de uso comum na porção centro-sul do litoral catarinense. A configuração social e ecossistêmica dos municípios sediados nesta região apresenta

muitas similaridades. De modo geral, a região destaca-se pela expressiva biodiversidade, pela excepcional beleza paisagística, pela capacidade de resistência demonstrada pelos pescadores artesanais e pelos agricultores familiares na defesa de suas tradições culturais e, finalmente, pelo papel cada vez mais determinante desempenhado pelo turismo de massa socialmente excludente e ecologicamente predatório. Durante a década de 1970, a construção da BR-101 deflagrou um processo desordenado de urbanização deste território. As praias do litoral centro-sul, até então praticamente isoladas, passaram a receber contingentes cada vez mais numerosos de visitantes, estimulando a especulação imobiliária, a implantação de projetos que violam a legislação ambiental em vigor e o surgimento de conflitos recorrentes envolvendo as comunidades pesqueiras artesanais e o setor empresarial guiado por uma lógica economicista de intervenção no território costeiro (NMD, 2007).

Apesar do ritmo acelerado de desagregação das comunidades pesqueiras tradicionais, bem como da erosão progressiva do seu valioso patrimônio natural e cultural, várias iniciativas de reorganização comunitária emergiram a partir de 2000. Apoiado por equipes de pesquisa acadêmica, esse processo materializou-se na criação de novos espaços de planejamento e gestão de recursos comuns, nos níveis local e territorial, especialmente dos recursos pesqueiros. O Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibraquera foi criado em 2002, seguido do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca, em 2005; da Associação dos Pescadores da Comunidade da Ibraquera (ASPECI) e da Associação de Pescadores de Garopaba (APG), em 2006. Vale a pena mencionar também a presença do Conselho Comunitário de Ibraquera (CCI), que precedeu a criação do Fórum da Agenda 21 local da Lagoa de Ibraquera. Além disso, estão em curso três processos de criação de unidades de conservação de uso sustentável: duas Reservas Extrativistas, uma no Cabo de Santa Marta Grande, em Laguna, e outra nas áreas de entorno das Lagoas de Ibraquera e de Garopaba; e uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), em Imbituba.

Essas diversas iniciativas resultaram da mobilização de diferentes atores sociais sediados na região, a exemplo de pescadores artesanais, organizações não-governamentais ambientalistas, universidades sediadas na zona costeira e lideranças locais. Numa perspectiva de médio prazo, o que está em jogo é a perspectiva de criação de um *mosaico*

de unidades de conservação, no qual se destaca, pela sua importância estratégica no território costeiro centro-sul do Estado, a APA da Baleia Franca (NMD, 2007).

Sua área abrange 156.100 hectares, com cerca de 130 quilômetros de extensão, formando um verdadeiro mosaico de ambientes, incluindo manguezais, áreas de restinga, conjuntos de dunas, florestas de planície quaternárias, praias, promontórios, ambientes lagunares, entre outros. A APA se estende da Ponta Sul da Praia da Lagoinha do Leste da Ilha de Santa Catarina até o Balneário do Rincão, ao sul do Cabo de Santa Marta, abrangendo 9 municípios da costa catarinense: Florianópolis, Palhoça, Paulo Lopes, Garopaba, Imbituba, Laguna, Tubarão, Jaguaruna e Içara (APA DA BALEIA FRANCA, 2008).

Sua criação no início da década de 1980 foi inspirada em várias iniciativas europeias voltadas para a proteção de Parques Naturais Regionais – sobretudo em Portugal e na França – que abrigam propriedades privadas em seu interior. A intenção era criar não só um instrumento mais flexível para a proteção das áreas de entorno de UCs de proteção integral. Além disso, pensava-se fomentar a criação de UCs em áreas habitadas, levando-se em conta as dificuldades recorrentes de indenizar e realocar os moradores (MACEDO, 2008, p. 66).

A partir de 2000, com a aprovação do SNUC, esta categoria foi definida como

[...] área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (LEI N.º 9.985/2000, Art. 15).

De fato, a grande extensão do território das APAs gera condições propícias para um planejamento biorregionalizado de estratégias alternativas ecologicamente prudentes e socialmente incluídas de desenvolvimento local, superando o modelo tradicional de gestão de “ilhas intocáveis de preservação”. Contudo, pelo fato de a maioria delas não dispor ainda de Conselhos Gestores e

Planos de Manejo, a APA da Baleia Franca assume uma posição incontestada de liderança. Seu Conselho Gestor – o CONAPA – foi criado em 2005, e representa uma iniciativa interessante do ponto de vista da ampliação da participação e empoderamento das comunidades locais na gestão do patrimônio natural e cultural costeiro. Em estudo recente sobre o tema, Macedo (2008) elucida o potencial contido nesse novo espaço de gestão ambiental pública para a disseminação, no litoral brasileiro, de dinâmicas territorializadas de desenvolvimentos.

Um olhar retrospectivo revela que, desde o início do processo, todos os esforços foram direcionados no sentido da criação de um espaço efetivo de *governança territorial* na área (ANDION *et al.*, 2006; MACEDO, 2008, p.159). O projeto de base, incorporando as bases conceituais e as diretrizes estratégicas, foi encaminhado ao Núcleo de Educação Ambiental do IBAMA-SC e acabou por se transformar num “projeto de referência” para os gestores de UCs situadas em outras regiões brasileiras. Este grupo, que continua ativo, foi formado inicialmente pelo IBAMA, pelo Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente e Desenvolvimento/UFSC e por três organizações não-governamentais – a Fundação Gaia, o Fórum da Agenda 21 da Lagoa de Ibraquera e a Cooperativa Caipora (MACEDO, 2008).

Entretanto, são inúmeros os desafios e obstáculos que têm sido observados até o momento no processo de gestão da APA da Baleia Franca: (i) ausência de comprometimento e pouca participação dos órgãos públicos; (ii) envolvimento limitado da população local; (iii) pouca efetividade do Conselho, devido à falta de objetivos estratégicos claramente definidos; (iv) ausência do Plano de Manejo; (v) fluxos insuficientes de apoio institucional e financeiro em face da necessidade de garantir a participação regular dos conselheiros nas reuniões plenárias; (vi) a presença de resíduos autoritários e tecnocráticos; (vii) a fragmentação do conjunto do sistema de planejamento e gestão ambiental pública, apesar das reformas que têm sido processadas nos últimos anos; (viii) o fenômeno da elitização dos conselheiros em relação à população residente; e, finalmente, (ix) a existência de desníveis ainda muito acentuados de informação, experiência profissional e competência técnico-científica entre os conselheiros. Apesar de o CONAPA ter sido criado com o estatuto de órgão meramente consultivo, segundo as normas fixadas pelo SNUC, a atual equipe gestora tem conseguido legitimar a maior parte das deliberações acordadas em

plenária. Na prática, ele está operando, portanto, como órgão deliberativo.

Uma análise lúcida do caminho percorrido até o momento favorece uma imagem atualizada das fragilidades do Conselho e as ações que poderiam contribuir para superá-las rumo a um sistema de cogestão adaptativa de recursos de uso comum. O conceito de cogestão adaptativa pode ser entendido como o compartilhamento de poder e de responsabilidade entre os governos e os usuários dos recursos naturais locais, por meio de uma aliança envolvendo usuários diretos, outros indivíduos residentes na área e agências governamentais (VIEIRA, 2005). A flexibilidade das organizações sociais para se adaptar aos ciclos dos recursos naturais e às surpresas tem mostrado mais efetividade no processo de gestão do que hierarquias rígidas, uma vez que instituições de nível local aprendem e desenvolvem a capacidade de responder a feedbacks ambientais mais rapidamente do que agências centralizadas (BERKES, 1996; CARLSSON; BERKES, 2005). Assim, na prática, o funcionamento de sistemas de cogestão pressupõe a articulação de múltiplos atores, além da consideração dos vários níveis de organização política e das incertezas constitutivas do processo de mudança. De acordo com Vieira (2005), trata-se de colocar em primeiro plano a importância da variável institucional num esforço de gestão ao mesmo tempo antecipativo e proativo de recursos naturais de uso comum.

Gestão de UCs para o desenvolvimento territorial sustentável

Um dos maiores desafios à promoção de um estilo de gestão compartilhada dos recursos naturais de uso comum consiste na transformação das situações de conflito em processos cooperativos, por meio da apreensão das multicausalidades geradoras da degradação do patrimônio natural e cultural. Neste sentido, a elaboração de estratégias alternativas e flexíveis de regeneração deverá estar cada vez mais sintonizada com a percepção da complexidade envolvida na dinâmica de evolução dos sistemas socioecológicos.

Contudo, em face do fracasso dos sistemas convencionais de gestão dos *commons*, baseados em políticas centralizadoras e rígidas, a *teoria dos modos de apropriação e gestão de recursos de uso comum*, apesar

de se encontrar ainda num embrionário de elaboração, vem oferecendo valiosos instrumentos de análise e pistas heurísticamente férteis de intervenção nos níveis local e regional – em diferentes contextos nacionais e regionais.

Os recursos de uso comum são caracterizados por apresentarem dois atributos essenciais: por um lado, torna-se difícil controlar o acesso a eles por usuários atuais e potenciais e, por outro, os usos individuais ou grupais afetam o potencial de uso do conjunto da população de usuários. Este é o caso, por exemplo, dos recursos pesqueiros, da fauna selvagem, das águas superficiais e subterrâneas, das pastagens e das florestas naturais. Trata-se, em outras palavras, de recursos que têm sido geridos mediante combinações de quatro regimes possíveis de apropriação (entendidos como tipos ideais): livre acesso, apropriação privada, apropriação estatal e apropriação comunitária (FEENY *et al.*, 2001; VIEIRA *et al.*, 2005).

Historicamente, as regras de acesso e uso dos recursos de uso comum impostas pelo Estado mediante a criação de áreas protegidas tendem a enfraquecer, ou mesmo deslegitimar, o regime de apropriação comunitária, gerando conflitos mais ou menos recorrentes com a população local. Em muitos casos, essas UCs acabam se convertendo em territórios marcados pela condição de livre acesso aos recursos de uso comum, sob o “fogo cruzado” de grupos econômicos detentores de maior poder de barganha nas esferas de planejamento e gestão. No caso das Reservas da Biosfera, os processos de uso destrutivo atingem não só a base de recursos situados nos limites da UC, elas abrangem também as áreas de amortecimento e de transição. Diante disso, torna-se imperioso inserir as ações de planejamento e gestão das áreas protegidas de uso sustentável no desenho de novas dinâmicas territorializadas de desenvolvimento (SACHS; WEBER, 1997; SACHS, 1997; VIEIRA, 2005).

A implementação dos mosaicos de unidades de conservação, segundo o modelo proposto pela Unesco, e compartilhado pela atual política ambiental brasileira, tem profundas implicações no planejamento e na gestão das dinâmicas territoriais de desenvolvimento que se fazem necessárias hoje em dia. Na opinião de Ignacy Sachs:

É preciso ter uma visão clara sobre qual é o papel da rede das áreas protegidas dentro de uma estratégia de ocupação territorial mais abrangente. [...]. Portanto é necessário pensar o planejamento do uso múltiplo de solos e de recursos como um conceito mais abrangente

para definir estratégias de ocupação do solo fora e dentro das áreas protegidas (SACHS, 1997, p. 4).

Estudos recentes sobre a problemática da “construção de territórios” reforçam essas diretrizes, atribuindo uma dupla dimensão ao conceito de território: territórios “dados” distinguem-se de territórios “construídos”. O primeiro corresponde ao ordenamento político-administrativo convencional, ao passo que o segundo diz respeito à idéia de território visto como uma *construção coletiva e institucional* (VIEIRA; CAZELLA, 2006; CAZELLA, 2006). Desse novo ponto de vista, o território “ideal”

[...] fundamenta-se num projeto “territorial” construído coletivamente, ao qual podem ser agregados os mais diversos projetos individuais e coletivos, sempre adaptados à realidade concreta da base de recursos naturais e culturais existentes e geridos segundo os princípios de governança democrática. Entretanto, um “território-ideal” não existe: trata-se de um ideal regulativo, concebido à luz de uma epistemologia sistêmica e, portanto, não determinista [...] (TONNEAU; VIEIRA, 2006, p.317).

Esta abordagem coloca em xeque tanto a ideologia preservacionista quanto as intervenções estatais de corte burocrático e autoritário, que insistem em implementar unidades de conservação de uso indireto em territórios com uma longa história de ocupação por populações tradicionais que dependem diretamente da base de recursos naturais ali existente. O processo de gestação e concretização de projetos de desenvolvimento territorial sustentável é norteado pela concepção de *territórios construídos pelos atores locais imbuídos de uma visão compartilhada de um futuro desejável* (TONNEAU; VIEIRA, 2006, p.317). Para tanto, as comunidades locais devem estar cada vez melhor articuladas com o poder público, e ambos devem estar dispostos a transcender as práticas usuais de planejamento e gestão.

Nessa perspectiva, as iniciativas de desenvolvimento com base nas potencialidades do território chamam a atenção para os limites das políticas setoriais, principalmente no meio rural, que fomentam as atividades produtivas desconsiderando as possíveis conexões com novas atividades e funções presentes no território (FLORES, 2007).

Assim, o planejamento e a gestão do território passam a ser norteados por objetivos e estratégias integrados, de modo que os agentes produtivos sediados num território sejam incentivados a “colocar em prática uma estratégia voltada para uma oferta ao mesmo tempo diversificada (integrando vários tipos de bens e serviços) e situada (vinculada a um espaço específico, à sua cultura e à sua história)” (PECQUEUR, 2006, p.136). Esses elementos geram as condições propícias para a concepção da “cesta de bens” do território, a qual depende do engajamento dos atores sociais na construção de uma identidade territorial, oferecendo ao consumidor um conjunto de bens que se valorizam mutuamente.

Uma das características básicas das dinâmicas territoriais passa a ser a valorização do potencial de recursos – materiais ou imateriais – subaproveitados, latentes ou mesmo desconhecidos das próprias populações locais. No bojo de um processo coordenado de identificação e valorização desse potencial, os recursos “genéricos” tornam-se *ativos territoriais*. O processo de especificação desses ativos consiste na qualificação e diferenciação de recursos que uma rede de atores locais, numa relação de proximidade geográfica, promovem visando à identificação e à resolução concreta de problemas – produtivos ou não – na cena do desenvolvimento local (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006, p.34). Isso depende do nível de intersectorialidade alcançado e também da eficácia da mediação de conflitos que marcam a dinâmica de evolução dos “territórios construídos”. No centro das atenções encontramos a preocupação pela diferenciação do território em pauta como único relativamente a outros territórios: como fazer o que os outros territórios não sabem ou não podem fazer, e como fazer diferente e melhor do que os demais fazem normalmente.

Vale a pena salientar, todavia, que o enfoque de desenvolvimento territorial sustentável constitui atualmente o coroamento de uma linha de reflexão sobre uma opção de “construção territorializada” de novas opções de dinamização socioeconômica que não chega a incorporar – de forma criteriosa – a dimensão socioambiental. Nesse sentido, estamos diante do desafio de insistir na necessidade de inserir na prospectiva territorial, com o máximo de rigor possível, a preocupação pela resiliência ecossistêmica e, por implicação, pela viabilidade da transmissão intergeracional do patrimônio natural e cultural existente.

O viés produtivista subjacente à linha de pesquisa convencional sobre o desenvolvimento territorial deverá exigir, portanto, uma atenção especial nos próximos

tempos. Por outro lado, as estratégias de conservação têm se mostrado pouco capazes de oferecer subsídios confiáveis para o tratamento dos dilemas enfrentados pelas populações tradicionais sediadas em áreas protegidas. Muitas vezes, a instituição de mosaicos de unidades de conservação visa especificamente à preservação dos recursos naturais, legitimando a reprodução de uma concepção ainda fortemente *dualista* das relações que os seres humanos mantêm com os ecossistemas e paisagens. Permanecem assim a descoberto outras dimensões constitutivas do enfoque de desenvolvimento territorial sustentável, a saber: o combate sistemático à pobreza, a descentralização efetiva das tomadas de decisão e a promoção da endogeneidade e do empoderamento das populações socialmente excluídas, além do *senso de pertencimento ao lugar e de solidariedade ativa com as gerações futuras*.

Como reconhece Sachs (1977), a crise do desenvolvimento em escala planetária está relacionada, ao mesmo tempo, ao perfil assimétrico das relações Norte-Sul, ao mimetismo cultural e à magnitude alcançada pelos processos de exclusão social e degradação intensiva dos sistemas de suporte da vida na biosfera. Decorre deste ponto de vista a necessidade de se estimular a criação de estratégias alternativas baseadas (i) na *autoconfiança (self-reliance)*, entendida como o oposto de uma relação de dependência; (ii) no *igualitarismo*, que não abre mão da necessidade de colocar em primeiro plano a satisfação das necessidades básicas (materiais e intangíveis) da população e, em particular, dos estratos mais pobres; e, finalmente, (iii) na *prudência ambiental*. O que está em jogo, portanto, é a superação de uma visão dicotômica e, nesse sentido, reducionista da realidade, que acaba reforçando a dominância alcançada pela *ideologia economicista* (PASSET, 1992; BOURG, 1996) na trajetória de evolução das sociedades contemporâneas.

Levando em conta essas considerações, entendemos que a criação de unidades de conservação de uso sustentável descortina uma configuração territorial historicamente inédita em nosso País. Os novos arranjos institucionais e os conflitos decorrentes de sua legitimação progressiva nos vários níveis hierárquicos de gestão desvelam potencialidades e obstáculos a serem cuidadosamente ponderados nos processos de negociação daqui em diante. Nesse sentido, Cazella (2006) sugere que a mediação de conflitos deveria ser considerada como o princípio norteador do planejamento e da gestão das futuras dinâmicas “territorializadas” de desenvolvimento.

O SNUC no contexto do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

As atividades em curso de gestão da zona costeira baseiam-se nas normas fixadas no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei n.º 7661/88), na legislação ambiental e na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/81). Essa estrutura institucional e jurídica, consubstanciada no Sistema Nacional do Meio Ambiente, amplia o leque de reflexão sobre opções de gestão das UCs.

Mas vale a pena destacar ainda o Decreto n.º 5.300/2004, que dispõe sobre regras adicionais de uso e ocupação do litoral brasileiro. Baseia-se no Projeto Orla, desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente e objetivando a capacitação dos técnicos das prefeituras dos municípios costeiros. Este Projeto está incluído no rol das diretrizes oficiais do Ministério do Meio Ambiente, de gestão dos *commons*. A intenção é estimular a implementação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro nesses municípios.

Até o momento, poucos Estados conseguiram elaborar seus Planos de Gerenciamento Costeiro (SANTOS, 2001). Atualmente, apenas nove deles (Amapá, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Espírito Santo, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) dispõem de legislação específica para a instituição dos Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro. Em cinco (Paraná, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte e São Paulo) constatamos a criação dos instrumentos legais indispensáveis à formalização do zoneamento – entendido como ferramenta de ordenamento territorial. Os demais estados encontram-se em fase de maturação de apenas alguns dos instrumentos adotados pela Política Nacional de Gerenciamento Costeiro. No âmbito municipal, o município de Itapoá destaca-se pelo fato de ser o único a dispor de um plano municipal de gerenciamento costeiro.

Por outro lado, a Lei n.º 7.661/88 estabelece que todos os planos de gestão elaborados pelos Estados devem ser desenvolvidos com a participação efetiva dos atores sociais envolvidos no processo (SANTOS, 2001). Mas o envolvimento comunitário nos processos relacionados à utilização de instrumentos jurídicos na gestão socioambiental ainda é pouco expressivo em nosso País. Parece-nos desnecessário insistir na importância de se estimular cada vez mais a

difusão de informações, a capacitação e a mobilização tendo em vista a experimentação com estratégias cogeridas de valorização socioeconômica dos recursos costeiros.

Não obstante a definição de competências específicas, os conflitos continuam a predominar sobre a cooperação nos diferentes níveis de atuação dos órgãos ambientais. Existem desníveis evidentes no grau de responsabilidade assumida tendo em vista o que está previsto na atribuição de competências entre os diversos níveis de governo, gerando um sem-número de complicadores nas esferas administrativa e judicial. Por implicação, os usuários diretos da base de recursos naturais de uso comum acabam sendo os maiores prejudicados (SANTOS, 2001). Até o momento não existe uma legislação específica que defina com clareza as competências das esferas federal, estadual e municipal.

No que diz respeito às ações civis públicas impetradas pelo Ministério Público Federal em Santa Catarina, incluindo as Procuradorias da República do interior (Blumenau, Joaçaba, Joinville, Criciúma, Chapecó e Florianópolis), a pesquisa de Santos (2001) revelou que 29% das ações propostas foram direcionadas contra os proprietários e 15,23% contra as empresas. No que diz respeito às instituições, o município está presente como réu em 26,49% dos casos, seguidos pela FATMA, com 9,27%, e pelo IBAMA, com 7,28%. Todas as ações estão relacionadas à emissão de licenciamentos ilegais para empreendimentos produtivos, refletindo a atitude básica de omissão ou conivência dos órgãos ambientais. Cerca de 32,8% dos danos socioambientais infligidos ao bioma costeiro comprometem a integridade da vegetação de restinga; 21,35% da Mata Atlântica e 10,68% dos manguezais.

Quanto às questões relacionadas ao funcionamento do Gerenciamento Costeiro Estadual, muitos Estados já dispõem de alguns dos instrumentos de gestão oficialmente instituídos. O Estado de Santa Catarina conta com o Sistema de Informação Geográfico (SIGERCO), com o Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC) e com o Sistema de Gestão elaborado para os municípios localizados no litoral Centro-Norte do Estado, especificamente para o meio terrestre. Em 2009, a Secretaria de Estado de Planejamento deu início ao processo de elaboração do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, que contempla a finalização do Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC) e do Plano de Gestão da Zona Costeira para cada uma das cinco regiões do Estado.

Seria também importante acentuar a relevância dos instrumentos jurídicos de gestão aplicados ao bioma costeiro. Segundo Barragán (2004), o litoral não deveria ser visto apenas como um espaço geográfico dotado de uma série de atributos singulares e de uma potencialidade excepcional em termos de recursos territoriais. É necessário que seja entendido como um espaço-problema, ou um “território construído”, marcado por conflitos recorrentes de percepção e interesse, ao lado de novas opções de valorização ecologicamente prudente desses recursos.

De acordo com CIRM e MMA (1998), são vários os condicionantes estruturais do agravamento da problemática socioambiental nesse bioma. À ausência de políticas efetivas de ocupação do solo e de utilização dos recursos naturais, bem como de planos integrados de desenvolvimento regional somam-se as deficiências na busca de implementação das propostas de zoneamento ecológico-econômico apresentadas pelo GERCO e a reprodução da síndrome da fragmentação institucional, notadamente no que diz respeito à alocação dos investimentos estatais.

Mais grave ainda seriam o apoio do Setor Público a obras irregulares e a atuação irregular dos órgãos públicos, além da falta de regulamentação dos instrumentos jurídicos, da vigência de normas legais ineficientes e (ou) conflitantes e das deficiências no cumprimento das leis em vigor e na punição às transgressões. Foi constatado também o nível ainda muito incipiente da capacidade de mobilização e do envolvimento da sociedade. Os mecanismos participativos (notadamente os orçamentários) permanecem embrionários – tanto na esfera do movimento ambientalista quanto no setor privado. Nas ações de licenciamento e fiscalização predominam a desarticulação e os conflitos de competência. Outro dado alarmante diz respeito à ausência de planos diretores municipais na maioria dos municípios litorâneos, bem como à falta de quadros técnicos capacitados para a realização das tarefas necessárias à gestão nos vários níveis de governo.

Em síntese, a complexidade envolvida na gestão ao mesmo tempo integrada e participativa do patrimônio costeiro não autoriza expectativas otimistas quanto à possibilidade de superação desses obstáculos no curto prazo. A busca de novos instrumentos de política, que favoreçam um *desenho negociado e contratual* de novos objetivos sociais, representa um avanço decisivo, mas que provavelmente deverá exigir ainda um longo período de maturação (VIEIRA, 2005).

Considerações finais

As evidências disponíveis sugerem que os responsáveis pela criação de unidades de conservação – principalmente daquelas de uso indireto – têm permanecido, ainda hoje, pouco sensíveis à necessidade de levar em conta, em suas decisões, as percepções, os anseios e os saberes das comunidades de usuários diretos dos recursos costeiros. Os dados coletados reforçam também a hipótese segundo a qual a disseminação do ideário do *Desenvolvimento Territorial Sustentável* poderia, em princípio, desvelar novas perspectivas de dinamização participativa de áreas costeiras protegidas.

Ressaltamos que experiências promissoras nesse sentido podem ser encontradas na trajetória de implementação do Programa Man and the Biosphere (MAB) da UNESCO e da Rede Mundial de Reservas da Biosfera. Em muitos casos, essas Reservas atuam como *regiões-laboratório* de experiências criativas de gestão no longo prazo de recursos de uso comum, procurando harmonizar as dimensões da conservação e do desenvolvimento em

sistemas de *governança territorial* (BROWN *et al.*, 2002). Nesses sistemas, a necessidade de mediação eficiente de conflitos de percepção e interesse recorrentes vem colocando em evidência novas pistas de pesquisa para cientistas sociais comprometidos com um estilo de gestão patrimonial de zonas costeiras no país.

À guisa de conclusão, seria importante ressaltar que estamos ainda muito distantes de um acoplamento eficiente do sistema de unidades de conservação litorâneas ao sistema de ordenamento territorial da zona costeira. Avanços mais substanciais apontando neste sentido deverão exigir a criação de novas agendas de pesquisa inter e transdisciplinar, além do aprofundamento das ações voltadas para a criação de sistemas de governança territorial. *Last but not least*, seria preciso enfatizar a aura de incerteza e ceticismo que caracteriza o momento histórico em que vivemos, marcado pela ditadura dos mercados no processo de globalização assimétrica e pela ausência de um projeto nacional mobilizador de todas as forças vivas do país na construção de uma sociedade ecologicamente viável.

Referências

ANDION, C.; SERVA, M.; LÈVESQUE, B. O debate sobre a economia plural e sua contribuição para o estudo das dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável. *Eisforia*, v. 4, n. 4, p. 199-224, 2006 (número especial).

ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA BALEIA FRANCA. Disponível em: <<http://www.br.geocities.com/apadabaleiafranca/index.html>>. Acesso em: out. 2008.

BARRAGÁN, J. M. M. *Las áreas litorales de Espana: del análisis geográfico a la gestión integrada*. Barcelona: Editorial Ariel, 2004.

BERKES, F. Social Systems, ecological systems and property rights. In: HANNA, S. S.; FOLKE, C.; MALER, K. G. (Eds.). *Rights to nature: ecological, economics, cultural and political principles of institutions for the environment*. Washington: Island Press, 1996.

BOURG, D. *Les scénarios de l'écologie*. Paris: Hachette, 1996.

BRASIL. *Decreto n. 5.300, de 7 de dezembro de 2004*. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe

sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: mar. 2008.

_____. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

_____. *Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: abr. 2008.

_____. *Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988*. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: abr. 2008.

BROWN, K.; TOMPKKINS, E. L.; ADGER, W. N. *Making Waves: Integrating coastal conservation and development*. Londres: Earthscan Publications, 2002.

CARLSSON, L.; BERKES, F. Co-management: concepts and methodological implications. *Journal of Environmental Management*, v. 75, p. 65-76, 2005.

- CAZELLA, A. A. Contribuições metodológicas da socioantropologia para o desenvolvimento territorial sustentável. *Eisforia*, v. 4, n. 4, p. 225-248, 2006 (número especial).
- CARRIÈRE, J. P.; CAZELLA, A. A. Abordagem introdutória ao desenvolvimento territorial. *Eisforia*, v. 4, n. 4, p. 23-48, 2006. (número especial).
- COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR (CIRM); MINISTÉRIO DE MEIO AMBIENTE. *Plano de ação federal para a zona costeira do Brasil*, Brasília, MMA. 1998. 33 p.
- FEENY, D.; BERKES, F.; MCCAY, B.; ACHESON, J. A Tragédia dos Comuns: vinte e dois anos depois. In: DIEGUES, A. C.; MOREIRA, A. C. (Orgs.). *Espaços e recursos naturais de uso comum*. São Paulo: NUPAUB-USP, 2001.
- FLORES, M. *Da solidariedade social ao individualismo: um estudo sobre o desenvolvimento do Vale dos Vinhedos na Serra Gaúcha*. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC, Florianópolis, 2007.
- GALTUNG, J. *O caminho é a meta: Gandhi hoje*. São Paulo: Palas Athena, 2003.
- GARCIA, R. Interdisciplinarietà y sistemas complejos. In: LEFF, E. (Org.). *Ciencias Sociales y Formación Ambiental*. Barcelona: Gedisa, 1994.
- INSTITUTO SYNTHESIS. *Projeto Gestão Integrada das Unidades de Conservação Marinho-Costeiras do Estado de Santa Catarina: documento síntese*. 2003. Disponível em: <<http://www.arvoredos.org.br>>.
- JOLLIVET, M.; PAVÉ, A. O meio ambiente: questões e perspectivas para a pesquisa. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (Orgs.). *Gestão de recursos renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, 1997.
- MACEDO, H. S. *Processos participativos na gestão de áreas protegidas: estudos de caso em unidades de conservação de uso sustentável da zona costeira do Sul do Brasil*. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC, Florianópolis, 2008.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. *Relatório-Síntese da Avaliação Ecosistêmica do Milênio – Minuta Final*, 2005. Disponível em: <www.millenniumecosystemassessment.org>. Acesso em: abr. 2008.
- NMD. *Avaliação Local Participativa de Ecossistemas Litorâneos no Sul do Brasil: Projeto piloto de criação de uma Agenda 21 Local na Área da Lagoa de Ibiraquera, município de Imbituba e Garopaba, Estado de Santa Catarina*. Florianópolis: NMD-UFSC, 2007.
- OAKERSON, R. J. Analyzing the commons. A framework. In: BROMLEY, D. A. (Org.). *Making the commons work*. Theory, practice and policy. San Francisco: ICS Press, 1992.
- PASSET, R. Desenvolvimento durável e biosfera: abertura multidimensional ou novos reducionismos? *Revista Tempo Brasileiro*, v. 108, p. 27-48, 1992.
- PECQUEUR, B. Qualidade e desenvolvimento territorial: a hipótese da cesta de bens e de serviços territorializados. *Eisforia*, v. 4, n. 4, p. 135-153, 2006 (número especial).
- RESERVA DA BIOSFERA DA MATA ATLÂNTICA. *Reserva da Biosfera da Mata Atlântica: roteiro para o entendimento de seus objetivos e seu sistema de gestão*. Caderno n. 2, 1996.
- SACHS, I. A cooperação Sul-Sul e o desenvolvimento sustentável nos trópicos úmidos. In: ARAGÓN, L. E.; CLÜSENER-GODT, M. (Orgs.). *Reservas da biosfera e reservas extrativistas: conservação da biodiversidade e ecodesenvolvimento*. Belém: Associação de Universidades amazônicas, UNESCO, 1997.
- SACHS, I. Gandhi and development: a european view. In: GALTUNG, J. (Org.). *Self-reliance*. London: Bogle-L'ouverture, p. 45-57, 1977.
- _____; WEBER, J. Developing in harmony with nature: guidelines for resource management by people in the Biospheres Reserves. In: ARAGÓN, L. E.; CLÜSENER-GODT, M. (Orgs.). *Reservas da biosfera e reservas extrativistas: conservação da biodiversidade e ecodesenvolvimento*. Belém: Associação de Universidades amazônicas, UNESCO, 1997.
- SALLES, P. B. de. *Sistematização e análise das informações gerenciais e administrativas das unidades de conservação no Estado de Santa Catarina*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.
- SANTOS, C. R. *A interface das políticas públicas com o processo de ocupação humana na área de preservação permanente: vegetação fixadora de dunas na Ilha de Santa Catarina, SC*. Tese (Doutorado em Sociedade e Meio Ambiente) - UFSC. 388p. Florianópolis, 2001.
- TONNEAU, J. P.; VIEIRA, P. F. Que diretrizes de pesquisas para o desenvolvimento territorial sustentável no Brasil? *Eisforia*, v. 4, n. 4, p. 311-334, 2006 (número especial).
- VIEIRA, P. F. Gestão de recursos comuns para o ecodesenvolvimento. In: VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS,

C. S. (Orgs.). *Gestão integrada e participativa de recursos naturais*: conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: Secco/APED, 2005.

_____. Rumo ao desenvolvimento territorial sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo. *Eisforia*, v. 4, n.º 4, p. 249-309, 2006. (nº especial).

_____; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. (Orgs.). *Gestão integrada e participativa de recursos naturais*: conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: SECCO/APED, 2005.

_____; CAZELLA, A. A. Desenvolvimento territorial sustentável em zonas rurais: subsídios para a elaboração de um modelo de análise. In: SEMINARIO INTERNACIONAL

TERRITORIOS RURALES EM MOVIMIENTO, Santiago do Chile. Territorios Rurales en Movimiento: movimientos sociales, actores e instituciones del desarrollo territorial rural. Santiago do Chile: IDRC-CRDI, 2006.

VIVACQUA, M.; SANTOS, C. R. Desenvolvimento territorial sustentável: os desafios para a gestão integrada das unidades de conservação costeiras. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, IV. Brasília, 2008.

_____; VIEIRA, P. F. Conflitos socioambientais em Unidades de Conservação. *Política e Sociedade*, v. 4, n. 7, p. 139-162, 2005.

Recebido em 30 de março de 2009.

Aceito em 13 de agosto de 2009.

Publicado em dezembro de 2009.