



## **CAPÍTULO 15**

### **DESAFIOS DA GESTÃO PARTICIPATIVA E INTEGRADA DA PORÇÃO LITORÂNEA DO PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO TABULEIRO EM SANTA CATARINA**

DOI: <http://dx.doi.org/10.18616/planar15>

*Morgana Ricciardi de Castilhos Eltz*

**VOLTAR AO SUMÁRIO**

## INTRODUÇÃO

O Parque Estadual da Serra do Tabuleiro - PEST, localizado na zona costeira centro-sul de Santa Catarina, criado pelo decreto estadual n. 1.260, de 1º de novembro de 1975, por motivação do padre botânico Raulino Reitz (FATMA, 2003), é a maior unidade de conservação (UC) de proteção integral do estado de Santa Catarina, com área de aproximadamente 84.130 hectares (FATMA, 2009). Além de preservar as florestas ombrófilas densa e mista e campos de altitude, o PEST também protege importantes remanescentes de restinga e manguezais, campos de dunas, banhados e ilhas oceânicas. Conforme o Plano Diretor do PEST, elaborado em 1976, a paisagem de restinga mais expressiva no litoral-sul brasileiro é a baixada do Maciambu, devido aos seus cordões arenosos semicirculares (FATMA, 2003).

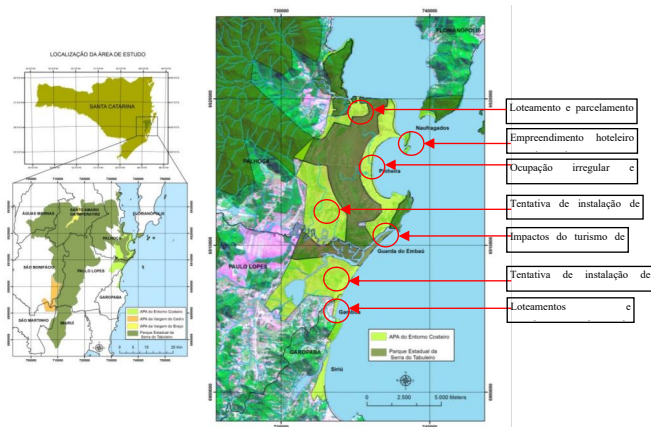
A opção em direcionar os esforços de investigação para o parque Estadual da Serra do Tabuleiro e seus territórios se deve à sua condição *sui generis*, no estado de Santa Catarina e sua relevância no cenário mundial, uma vez que é considerado uma “área de extrema importância biológica” na classificação geral das 182 áreas da Mata Atlântica e dos Campos Sulinos identificadas como prioritárias para conservação da biodiversidade (FATMA, 2008) e é uma área piloto da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (RBMA). A configuração dos territórios em mosaico de unidades de conservação, a falta de planejamento territorial no que corresponde a praticamente 1% da área total do estado de Santa Catarina e o fato de que o manancial hídrico do PEST abastecer cerca de um milhão de pessoas na Grande Florianópolis evidencia a relevância de estudar profundamente a relação entre o parque, seus territórios e sua condição socioambiental.

Completando 45 anos de criação, o PEST, ainda não conta com conselho gestor e teve seu plano de manejo elaborado nos anos de 2017 e 2018 e aprovado em dezembro de 2018, porém sempre foi alvo e causador de conflitos relacionados a questões fundiárias e ao uso direto de seus recursos, pois somente cerca de 16% da sua área total havia sido indenizada (GAIO *apud* FATMA, 2008) até 2009.

Uma tentativa controversa de solucionar esses conflitos foi a desafetação de importantes áreas para conservação localizadas na zona costeira do PEST para criação de Áreas de Proteção Ambiental – APAs e um mosaico de UCs, em 2009, contrariando o relatório oficial da demarcação, elaborado entre 2007 e 2008, num processo coletivo de planejamento territorial que contou com intensa participação de órgãos governamentais e sociedade civil. Apesar da relevância ambiental dessas áreas pertencentes ao PEST, a aprovação da lei estadual n. 14.661, de 26 de março de 2009, teve como consequência a diminuição do *status* de proteção dos ecossistemas costeiros, bem como a redução dos limites do PEST.

Além do PEST, compõem o Mosaico de Unidades de Conservação da Serra do Tabuleiro e Terras de Massiambú a APA do Entorno Costeiro, com área de 5.260 hectares, a APA da Vargem do Braço com área de 935 hectares e a APA da Vargem do Cedro, com área de 1.420 hectares, abrangendo os municípios de Florianópolis, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, Águas Mornas, São Bonifácio, São Martinho, Imaruí, Paulo Lopes e Garopaba, conforme os limites apresentados na figura 1:

Figura 1: Localização da área de Estudo.



Elaboração: Argemiro Acelino Quadros e Luiz Henrique Fragoas Pimenta, 2014.

Para Prudêncio, Vieira e Fonseca (2014), o caso da APA do Entorno Costeiro é emblemático, pois permite que áreas até então desabitadas e de indiscutível relevância socioambiental, como o estuário da bacia do rio da Madre e porções da restinga do Campo de Araçatuba abriguem empreendimentos turísticos e industriais de grande porte. Os autores afirmam que:

a concretização desse cenário de urbanização ecologicamente predatória e socialmente excludente vem sendo potencializada pelas obras de duplicação da BR 101 e pela dinâmica de elaboração, em regime de urgência, dos planos de ordenamento territorial dos municípios de Paulo Lopes e Palhoça. Além de elegerem como item prioritário a intensificação do turismo de massa, ambos os planos não levam em consideração as especificidades socioecológicas locais, desrespeitam a legislação ambiental no nível federal e foram gestados à margem de um esforço de envolvimento autêntico da população local nas tomadas de decisão. (PRUDÊNCIO, VIEIRA E FONSECA, 2014)

Conforme a lei n. 14.661/2009 e os decretos que a regulamentam, bem como seguindo o que está previsto na lei federal n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, para que o mosaico em questão e suas UCs sejam implantados, todos devem ter constituído um conselho consultivo ou deliberativo, conforme a categoria da UC, e ainda devem dispor de Plano de Manejo<sup>1</sup>. As UCs objeto deste estudo até o fechamento deste artigo não possuíam nem conselho gestor nomeado e nem Plano de Manejo elaborado.

Apesar do Mosaico de Unidades de Conservação da Serra do Tabuleiro e Terras de Massiambú ter sua composição definida por lei, nes-

---

<sup>1</sup> O plano de manejo é o instrumento de gestão definido, no artigo 2º, item XVII, do SNUC como o “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos de criação de uma UC, se estabelece o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, com abrangência na UC, na sua zona de amortecimento e corredores ecológicos, caracterizado como contínuo, gradativo, flexível e participativo.”

se trabalho o enfoque será dado somente a duas dessas unidades, a saber: o parque Estadual da Serra do Tabuleiro e a Área de Proteção Ambiental do Entorno Costeiro. Essas pertencem à região litorânea centro-sul do estado e possuem parte de seus limites localizados nos municípios de Garopaba, Paulo Lopes, Palhoça e Florianópolis, que, em suas porções marinho-costeiras, também compõem a APA da Baleia Franca, de esfera federal. Esta delimitação geográfica se dá devido ao encontro e por vezes sobreposição das áreas das três unidades de conservação em questão.

Devido à existência de conflitos relacionados ao uso e ocupação do solo e de ambientes considerados como sendo Áreas de Preservação Permanente – APP, também serão discutidos os possíveis usos para as áreas em questão conforme preconizam a legislação ambiental e relativa às zonas costeiras do Brasil e em Santa Catarina.

## **MATERIAIS E MÉTODOS**

A pesquisa está esquematizada sob a forma de um estudo de caso. Para Gil (1991), o estudo de caso se caracteriza por ser o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira a permitir seu conhecimento amplo e detalhado.

A coleta de dados foi realizada por meio de levantamento documental, utilizando para sua coleta fontes de primeira e segunda mão. Neste estudo foram utilizados como fontes documentos oficiais, reportagens de jornal, além de relatórios de pesquisa, dissertações de mestrado e teses de doutorado que tiveram o parque e sua gestão como objetos de estudo. Também foi realizada pesquisa em páginas eletrônicas na *internet* e comparação de imagens de satélite fornecidas pelo Google Earth, ferramenta *online* de busca e visualização.

## MOSAICOS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Quando duas ou mais unidades de conservação tem seus limites próximos, justapostos ou sobrepostos, considera-se que elas formam um mosaico. A lei federal n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, (BRASIL, 2000) determina que a gestão de um mosaico deverá ser feita de forma integrada e participativa, de modo a conciliar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional, considerando os diferentes objetivos de conservação de cada unidade que integra o conjunto. De acordo com Alves (2009):

O significado da palavra mosaico, adotado pelo SNUC, vai além da forma física da paisagem, composta por fragmentos naturais ou não, de diferentes formas, conteúdos e funções e objetivos distintos e diversos. Este conjunto de unidades de conservação e áreas protegidas é considerado um mosaico, quando sua gestão é feita de maneira integrada, pois assim como os ecossistemas ali presentes são interdependentes, suas administrações também devem ser.

A gestão integrada de unidades de conservação também é prevista no SNUC, representada pela figura do “mosaico de UCs”. Segundo definição do Ministério do Meio Ambiente (MMA), o agrupamento de unidades de conservação em um mosaico é uma forma de assegurar a integridade dos processos ecológicos que suportam a biodiversidade, uma vez que tais processos ultrapassam os limites de cada uma. A conectividade entre os ambientes protegidos em um mesmo território é requisito fundamental para a conservação efetiva da biodiversidade (MMA, 2011). Para Lino e Dias (2012), este instrumento de gestão integrada ultrapassa limites políticos municipais, estaduais, federais, públicos e privados, promovendo, se bem utilizado, resultados positivos à con-

servação e ao fortalecimento do SNUC e do SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente.

O decreto federal n. 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta o SNUC, ainda determina, em seu 9º artigo que o mosaico deverá dispor de um conselho de mosaico, com caráter consultivo e a função de atuar como instância de gestão integrada das unidades de conservação que o compõem.

A gestão de um mosaico, por sua vez, segundo Lino e Dias (2012) necessita de mecanismos destinados a promover a articulação interinstitucional e a participação de gestores, usuários e outros atores envolvidos, como forma de garantir a conservação, os processos ecológicos e o uso sustentável dos recursos naturais.

De acordo com Gidsicki (2013), no Brasil existem 20 mosaicos de unidades de conservação reconhecidos oficialmente e outros 18 em fase de reconhecimento. O Mosaico de Unidades de Conservação da Serra do Tabuleiro e Terras de Massiambú é citado por alguns autores, mas, não houve encaminhamento formal por parte do Estado de proposta de reconhecimento de mosaico como determina a Portaria do Ministério do Meio Ambiente n. 482, de 14 de dezembro de 2010, sendo este mosaico instituído por lei estadual.

## **GESTÃO PARTICIPATIVA**

Aziz Ab'Saber (2003) afirma que a paisagem é sempre herança. Herança de processos fisiográficos e biológicos e patrimônio coletivo dos povos que historicamente as herdaram como territórios de atuação de suas comunidades. Mais do que simples espaços territoriais, os povos herdaram paisagens e ecologias pelas quais são, ou deveriam ser, responsáveis. Para o autor, desde os mais altos escalões do governo e da administração até o mais simples cidadão, todos têm uma parcela de responsabilidade permanente, no sentido da utilização não predatória dessa herança única que é a paisagem terrestre.

A responsabilidade de cada cidadão para com o ambiente pode ser exercida de diversas formas. Souza acredita que “grupos da sociedade devem buscar qualificar-se e organizar-se para planejar e gerir seus espaços (seus destinos), às vezes com o Estado (pressionando-o e conquistando parcerias autênticas e delegação de poder), às vezes à revelia do Estado, e muitas vezes contra o Estado, resistindo.” (SOUZA, 2008). Para o autor, as decisões realmente importantes não de pertencer à coletividade como corpo político soberano, perante a qual os profissionais de planejamento comparecem não como gurus, mas como cidadãos em meio a outros cidadãos. Santos (2004), completa e questiona:

Não existem dúvidas sobre o que deve ser inserido nos processos de planejamento: maior participação da sociedade e integração entre os planos regionais. Porém como implementá-los? Criar novos mandamentos para consumo e produção para chegar à justiça social? Quais são?” (SANTOS, 2004)

Conforme definido no Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), a governança deve ser exercida baseada na aplicação dos seguintes princípios:

legitimidade e voz (por meio da ampla participação e decisões baseadas em consenso), transparência e prestação de contas, performance (incluindo resposta aos atores sociais, efetividade e eficiência), justiça (equidade e regras da lei) e direção (incluindo visão estratégica e capacidade de responder a complexidades sociais, culturais e históricas singulares). (BRASIL, 2006)

No SNUC, a gestão ou governança participativa pode se dar quando da atuação de conselhos consultivos e deliberativos para cada unidade de conservação e cada mosaico, na realização de parcerias com organizações não-go-



vernamentais (ONGs) e na forma de concessão e terceirização de atividades (FARIA e PIRES, 2007). Para os autores, o principal motivo para a participação de atores externos nos processos de planejamento e gestão de UCs está relacionado à incapacidade de os governos gerenciarem sozinhos essas áreas, sem contar com o devido respaldo político e administrativo, lacunas possíveis de serem completadas pela ação de ONGs. Além disso, o funcionamento dos conselhos aprofunda o conhecimento das questões socioambientais local-regional, o que possibilita aos técnicos das unidades de conservação, uma melhor tomada de decisão frente às demandas locais. Os autores entendem que, em uma sociedade carente de mecanismos democráticos, as organizações precisam internalizar, aproveitar e aprimorar o direito de exercer a plena cidadania (FARIA e PIRES, 2007).

Seiffert (2008) alega que um novo modelo de governança deverá estar essencialmente calcado em uma remodelação da estrutura política econômica e ambiental baseada no conhecimento, na ciência e na tecnologia aplicáveis localmente. Para o autor, a necessidade da governança (ter poder ou autoridade, conduzir, administrar, regular o andamento, dirigir, exercer autoridade) está no âmago do desafio ambiental e da prosperidade humana do século XXI, porque para qualquer das condições que afetam o bem-estar das pessoas, nós encontramos estruturas políticas com desempenho deficiente.

Pode-se depreender que a participação social está em voga nas questões relativas ao planejamento e uso e ocupação do solo e dos recursos naturais. Resta ainda compreender, de que forma a governança, ou seja, a atuação dos diversos atores diante dessas questões pode contribuir para a conservação dos recursos de uso comum.

## **ZONA COSTEIRA**

Além da Floresta Amazônica brasileira, da Mata Atlântica, da Serra do Mar e do Pantanal Mato-grossense, a Zona Costeira também é considerada

patrimônio nacional pela Constituição Federal de 1988, no seu artigo n. 225, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC (BRASIL, 1988) instituído ainda antes da promulgação da atual Constituição deve prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens:

- I. I – recursos naturais, renováveis e não renováveis recifes, parciais e bancos de algas, ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;
- II. II – sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente;
- III. III – monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico. (BRASIL, 1988)

A zona costeira é definida no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, instituído pela lei federal n. 7.661, de 16 de maio de 1988, como sendo “o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, definidos pelo Plano”. Para Vivaqua, Santos e Freire (2009), as regiões costeiras são vistas como áreas de interface entre os ecossistemas terrestres e marinhos, que respondem por ampla gama de funções ecológicas, a exemplo da prevenção de inundações; da proteção contra tempestades, da reciclagem de nutrientes e de substâncias poluidoras, da provisão direta e indireta de habitats e de recursos para uma grande variedade de espécies exploradas e por isso vem concentrando atenção especial dos pesquisadores vinculados ao debate ecológico-político contemporâneo.

A faixa marítima da Zona Costeira Brasileira, definida pelo decreto federal n. 5.300, de 7 de dezembro de 2004, é o espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo a totalidade do mar territorial. A faixa terrestre, por sua vez, corresponde ao espaço compreendido pelos limites dos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira e atualmente é formada por 395 municípios distribuídos em 17 estados costeiros, o que corresponde a uma área de 324 mil Km<sup>2</sup> (MMA, 2011). Trata-se de uma área onde vive aproximadamente um quarto da população brasileira, resultando numa densidade demográfica de cerca de 87 habitantes por Km<sup>2</sup>, índice cinco vezes maior que a média nacional, um indicador do alto nível de pressão antrópica a que seus recursos naturais estão submetidos. A Zona Costeira Catarinense abrange 36 municípios costeiros, destes, 29 são confrontantes com o mar, incluindo a capital estadual, Florianópolis. (MMA, 2014).

É importante lembrar, conforme alerta Milano (2012), que as pressões sobre os ecossistemas seguirão aumentando em escala global durante as próximas décadas, quer pelo crescimento da população global como pela ascensão de novas camadas da população a regimes de consumo mais intensos, ainda que as necessárias mudanças de atitude humana aconteçam para tentar reverter esse quadro. Para o autor, as alterações realizadas nos ambientes naturais, como forma de melhorar a vida de bilhões de pessoas, na produção de alimentos, coleta de água, acabaram fragilizando os ecossistemas e essa tendência poderia ser amenizada com alta tecnologia, mas para isso, seria necessário que a humanidade deixasse de perceber os recursos naturais como sendo “grátis” e ilimitados. “Por fim, que esforços coordenados de todos, governos, empresas e instituições, são fundamentais para uma melhor proteção do capital natural.” (MILANO, 2012).

Considerando os princípios, objetivos e instrumentos previstos para gestão integrada da Zona Costeira, segundo o decreto n. 5.300, pode-se entender que houve a intenção tanto de proteção dos atributos naturais e culturais da zona costeira, quanto de estimular o planejamento participativo, principal-

mente no que se refere à elaboração do Zoneamento Ecológico Econômico que visa orientar o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão.

Em Santa Catarina, o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) foi instituído pela lei estadual n. 13.553, de 16 de novembro de 2005, e regulamentado pelo decreto estadual n. 5.010, de 22 de dezembro de 2006.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Mosaico de Unidades de Conservação da Serra do Tabuleiro e Terras de Massiambú está localizado na região centro-sul do estado de Santa Catarina e sua porção litorânea é representada pela APA do Entorno Costeiro, onde estão representados importantes ambientes costeiros, tais como: a praia de Naufragados, na ponta sul da Ilha de Santa Catarina (Florianópolis), as praias da Pinheira, do Sonho e da Guarda do Embaú e as Ilhas do Papagaio Grande e Pequena, em Palhoça, a Lagoa do Ribeirão e seu estuário, em Paulo Lopes e as praias da Gamboa e as dunas do Siriú, em Garopaba.

De acordo com o Relatório da Demarcação, as áreas supracitadas não deveriam ter sido alvo de desafetação, tendo sido recomendada a exclusão de alguns núcleos habitacionais consolidados da área do PEST e a manutenção e recuperação dos ecossistemas (FATMA, 2008), conforme o quadro 1 abaixo:

Quadro 1: Recomendações conforme o Relatório da Demarcação de 2008

Localidade	Recomendações
Naufragados	1) Manutenção da área de Naufragados no parque 2) Avaliação do histórico dos moradores para estabelecimento de zona de ocupação temporária, desde que definidos Termos de Compromisso (TC), com anuência do órgão ambiental e Ministério Público.
Ilhas do Papagaio Grande e Papagaio Pequena	1) Manutenção da área das Ilhas dos Papagaios Pequena e Ilha dos Papagaios Grande no parque.

Continua...

Continuação.

Localidade	Recomendações
Siriú	1) Exclusão do núcleo habitacional do limite do parque 2) Manutenção do limite do parque das áreas em APP, junto ao canal que liga com a Lagoa do Macacu
Lagoa do Ribeirão	1) Manter o limite atual do parque e a Lagoa do Ribeirão 2) Realocar propriedades isoladas
Gamboa (propriedades rurais)	1) Desapropriar área rural e áreas de pastagem
Gamboa (praia)	1) Exclusão da área da comunidade, no núcleo habitado adjacente a praia 2) Exclusão da área no local onde o parque já possui estreita conexão, fragmentando o parque nesse ponto. 3) Inclusão da área no rio da Madre

Fonte: adaptado de FATMA, 2008 – Relatório Socioambiental da Demarcação

Como resultado da desanexação dessas áreas, surgiram propostas de instalação de grandes empreendimentos imobiliários na região, como o projeto Porto Baleia, da empresa Agroland Ltda, planejado para o entorno da Lagoa do Ribeirão. Para Alexandre (2000), as políticas ambientais setoriais, mesmo as que tenham abertura para participação popular, promovidas pelas diferentes escalas de governo não tem força para interferir nas decisões macroeconômicas do país. Mesmo as decisões econômicas com certa preocupação ambiental

não apresentam preocupação alguma com o ganho que pode advir com a mudança da lógica operacional do desenvolvimento, incluindo os processos de aprendizagem social que a participação democrática oferece, o alargamento da criatividade no planejamento social e ecológico que conduzem à melhoria dos objetivos socioeconômicos a longo prazo (leia-se mais equidade social). (ALEXANDRE, 2000)

A população se manifestou com dúvidas com relação ao lançamento de esgotos domésticos na lagoa e no mar e alega falta de informação sobre

os impactos do projeto, e alguns grupos organizados no litoral catarinense já pressionam o poder público por transparência nos procedimentos e decisões bem como pleitear a participação social nas questões de ordem coletiva, como os movimentos SOS Rio da Madre, SOS Gravatá e SOS Farol.

O projeto em questão previa a instalação de mais de cinco mil novas unidades imobiliárias, entre residências, quartos de hotel e salas comerciais, em uma área até então utilizada para pastagem e reflorestamento com alguns remanescentes de Mata Atlântica, conforme a figura 2:

Figura 2: Lagoa do Ribeirão e Projeto Porto Baleia



Fontes: Google Earth e Cartilha do RIMA do Projeto Porto Baleia

Segundo Alexandre (2000), ainda que haja atualmente um bom conhecimento por parte dos grandes empresários sobre qualidade ambiental e desenvolvimento econômico e que o governo tenha dotado um tom conciliatório frente às questões ambientais, impulsionando ações de cunho científico, normativo e tecnológico, o cerne da problemática ambiental não é tratado e destaca:

A dinâmica dos riscos construídos nos processos de interação sociedade-natureza, comuns aos padrões socioeconômicos de desenvolvimento das sociedades industriais, vem gerando toda uma sobrecarga de impactos na dinâmica regenerativa e assimilativa dos ambientes naturais.

Enquanto isso, problemas referentes à perda da qualidade de vida de populações sem renda, sem saúde e sem educação são tratados superficialmente. (ALEXANDRE, 2000).

Como dito anteriormente, o Mosaico em questão e suas UCs ainda não têm implantadas nenhuma das estruturas de gestão previstas tanto no SNUC e quanto na lei n. 14.661/2009, que estabelece prazo de cinco anos para elaboração dos planos de manejo para cada uma das suas UCs. Levando em consideração a previsão legal e o que já foi citado sobre a gestão de mosaicos de unidades de conservação, percebemos a distância em que se encontra a gestão do mosaico em questão do que poderia ser considerado ideal.

A lei estadual n. 14.661/2009 prevê que este Mosaico deverá instituir um conselho gestor, assim como cada unidade de conservação que o compõe, ou seja, na área objeto desse estudo, deveriam estar em funcionamento cinco conselhos gestores, sendo o do parque e o do Mosaico, consultivos e os demais, deliberativos. Outro entrave para implantação do Mosaico e da APA do Entorno Costeiro é a divergência<sup>2</sup> entre algumas normas legais, conforme o quadro 2 abaixo:

---

2 No presente artigo se buscou comparar as duas leis estaduais e trazer algumas das divergências entre elas. O Estado de Santa Catarina, na tentativa de implantar a APA do Entorno Costeiro, publicou em 24 de março de 2010 o decreto n. 3.159. O decreto, porém, não foi cumprido por também conter divergências com as leis supracitadas que impossibilitaram sua aplicação. Recentemente, em 15 de julho de 2019, o Governo do Estado publicou o decreto n. 179, que revoga o anterior e regulamenta e define diretrizes para a implantação da Área de Proteção Ambiental (APA) do Entorno Costeiro do parque Estadual da Serra do Tabuleiro, instituída pela Lei n. 14.661, de 2009, e estabelece outras providências, mas este decreto também conflita com o disposto na legislação estadual.

Quadro 2: Divergências entre as legislações estaduais que incidem sobre a APA do Entorno Costeiro

	Lei n. 14.675/2009 – Código Estadual do Meio Ambiente	Lei n. 14.661/2009 – Cria o Mosaico de Unidades de Conservação da Serra do Tabuleiro e Terras de Massiambú
Gestão e implantação	Art. 138 III - órgãos executores: a Fundação do Meio Ambiente - FATMA e os órgãos ambientais municipais, com a atribuição de implantar o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza - SEUC, subsidiar as propostas de criação e <b>administrar as unidades de conservação estaduais e municipais nas respectivas esferas de atuação.</b>	Art. 18. A APA do Entorno Costeiro será <b>administrada por um Chefe</b> nomeado conjuntamente pelos Poderes Executivos dos Municípios de Palhoça e Paulo Lopes, consultada a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, o Poder Executivo dos Municípios de Florianópolis e Garopaba e a Fundação Catarinense de Cultura, no prazo de 1 (um) ano a partir da publicação desta lei.
Conselho Gestor Deliberativo	Art. 146. Será instituído, por decreto do Chefe do Poder Executivo, o Conselho Deliberativo para a Área de Proteção Ambiental - APA	Art. 18 Parágrafo único. <b>O Conselho Deliberativo da APA do Entorno Costeiro será nomeado pelo Poder Executivo dos Municípios de Palhoça, Paulo Lopes, Garopaba e Florianópolis</b> , respeitada a representação paritária dos órgãos públicos e da sociedade civil (...).  O mesmo artigo ainda define uma formação mínima do Conselho composta pelo chefe da APA e outros 13 membros, considerando representantes dos poderes executivos, municipais, estadual, da Polícia Militar Ambiental, representantes de proprietários e de entidades civis.

Fonte: elaborado pela autora

Entende-se que da forma como estão escritas, as normas conflitam entre si, o que dificulta a implantação da APA do Entorno Costeiro e compromete a proteção dos seus ambientes, ainda que os mesmos também possam estar classificados legalmente como Área de Preservação Permanente – APP, o que teoricamente elevaria seu *status* de proteção. Neste caso se percebe que a



preocupação do gestor público deixa de ser a qualidade de vida dos cidadãos e passa a ser a quantidade de dinheiro que ele produz e recebe.

Vale a pena reconhecer também que um enfrentamento efetivo dos impactos socioambientais de projetos, de programas e de políticas de desenvolvimento acaba dependendo das chances de êxito de iniciativas capazes de transcender os limites impostos por ações com perfil setorial e *ex-post*. O desafio central parece consistir na adoção de uma diretriz decididamente preventiva e proativa, apta a balizar uma focalização integrada e um esforço de harmonização dos objetivos simultaneamente socioeconômicos, socioculturais, sociopolíticos e socioecológicos dos processos de mudança social. (PRUDÊNCIO, VIEIRA, FONSECA, 2014)”

Diante deste cenário cabe aqui a reflexão sobre o planejamento e restrições ambientais previstos para o litoral centro-sul catarinense e suas unidades de conservação e sobre as necessidades e expectativas dos habitantes e usuários do local.

## CONCLUSÃO

O atraso na implantação do parque Estadual da Serra do Tabuleiro e da APA do Entorno Costeiro, evidencia a falta de comprometimento político dos governos com a causa socioambiental, de acuidade para elaboração das normas, e de espaços públicos oficiais para discussão de temas de interesse coletivo. Ainda que a participação social esteja prevista em lei, na forma das oficinas para elaboração dos planos de manejo bem como na formalização dos seus conselhos gestores, uma parcela significativa de UCs ainda carece dessas estruturas. O que se verifica é o surgimento de iniciativas que buscam pressionar o poder público por maior transparência na gestão das áreas protegidas e pelo direito de usufruir do poder decisório sobre as questões socioambientais.

Os espaços públicos de participação, discussão e capacitação também têm como objetivo o empoderamento com base no conhecimento compartilhado entre os diversos saberes. A prática do diálogo para a busca de soluções e o atingimento dos objetivos de conservação também é eficiente para mediação dos diversos interesses, tanto os da esfera pública quanto os da esfera privada.

A constituição de espaços coletivos e públicos tais como os conselhos gestores das unidades de conservação também pode promover a aproximação entre as diferentes entidades com responsabilidades e interesses para com a gestão dos territórios, de modo que cada uma se veja confrontada com sua atuação perante os demais e seus representantes possam refletir sobre seu papel na sociedade, à medida que se envolvem com os processos participativos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AB'SABER, Aziz. Os domínios da natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

ALEXANDRE, Agripa Faria. A perda da radicalidade do movimento ambientalista brasileiro: uma contribuição crítica ao movimento. Blumenau/Florianópolis: Edifurb/Editora da UFSC, 2000.

ALVES, Felipe da Silva; FREITAS, Leonardo; PESSOA, Fernando Amaro; CASTRO JÚNIOR, Evaristo de. Mosaico de Unidades de Conservação: Modelo de Gestão Integrada no âmbito do Corredor Ecológico da Serra do Mar – Mata Atlântica. EGAL 2009. Disponível em: <[http://egal2009.easyplanners.info/area07/7013\\_Alves\\_Felipe\\_da\\_Silva.pdf](http://egal2009.easyplanners.info/area07/7013_Alves_Felipe_da_Silva.pdf)>.

BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

BRASIL. Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000.

BRASIL. Decreto n. 5.758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP

BRASIL. Lei n. 7.661, de 18 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

BRASIL. Decreto n. 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a lei n. 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.

FARIA, H. H. de & PIRES, A. S. Atualidade na gestão de unidades de conservação. *In*: ORTH, D. & DEBETIR, E. [org.] Unidades de Conservação: gestão e conflitos. Florianópolis: Editora Insular, 2007.

FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. parque Estadual da Serra do Tabuleiro Documento Síntese do Zoneamento. Florianópolis: Socioambiental Consultores Associados Ltda, 2002.

FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE - FATMA. A natureza do parque Estadual da Serra do Tabuleiro. Coord. Lenir Alda do Rosário. Florianópolis: FATMA, 2003.

FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE - FATMA 2008. **Delimitação e Planejamento de Demarcação do parque Estadual da Serra do Tabuleiro. Diagnóstico Socioeconômico e Ambiental.** Disponível em: <[http://www.fatma.sc.gov.br/pautas/rimas\\_site/serra\\_tabuleiro/relatorio\\_socioambiental.pdf](http://www.fatma.sc.gov.br/pautas/rimas_site/serra_tabuleiro/relatorio_socioambiental.pdf)>.

FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE - FATMA. parque Estadual da Serra do Tabuleiro: retratos da fauna e da flora. Florianópolis: criAG, 2009.

GIDSICKI, Daniele. Protocolo de Avaliação de Efetividade da Gestão de Áreas Protegidas no Brasil. Dissertação de Mestrado em Gestão de Áreas Protegidas na Amazônia. Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia. São Paulo: RBMA, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

LINO, C. F.; DIAS, H. Mosaico de Áreas Protegidas: Gestão Integrada e Participativa de Territórios Sustentáveis. In: PALAZZO JR. J. T.; CARBOGIM, J. B. P. (organizadores) **Conservação da natureza: e eu com isso**. 1. ed., Fortaleza, CE: Editora Fundação Brasil Cidadão, 2012.

MILANO, Miguel Serediuk. Meio Ambiente, Desenvolvimento e Conservação da Natureza. In: PALAZZO JR. J. T.; CARBOGIM, J. B. P. (organizadores) **Conservação da natureza: e eu com isso**. 1º Ed. Fortaleza, CE: Editora Fundação Brasil Cidadão, 2012.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Conservação da Biodiversidade na Zona Costeira e Marinha de Santa Catarina. 2011.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Limites da Zona Costeira. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/a-zona-costeira-e-seus-m%C3%BAltiplos-usos/caracteristicas-da-zona-costeira>>. 2014.

PRUDENCIO, Jaqueline Maria; VIEIRA, Paulo Henrique Freire; e FONSECA, Alessandra Larissa de Oliveira. 2014. **Etnoconservação de recursos naturais na zona costeira catarinense**: uma análise das transformações da paisagem na bacia do rio da Madre, à luz do enfoque de ecodesenvolvimento. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 32, p. 41-60, dez. 2014. Editora UFPR.

SANTA CATARINA. Decreto estadual n. 1.260, de 1º de novembro de 1975. Cria o parque Estadual da Serra do Tabuleiro. Assembleia Legislativa, Florianópolis, 1975.

SANTA CATARINA. Lei n. 13.553, de 16 de novembro de 2005. Institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC)

SANTA CATARINA. Decreto n. 5.010, de 22 de dezembro de 2006. Regulamenta o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) instituído pela lei n. 13.553, de 16 de novembro de 2005.

SANTA CATARINA. Lei n. 14.661, de 26 de março de 2009. Reavalia e define os atuais limites do parque Estadual da Serra do Tabuleiro, criado pelo decreto n. 1.260, de 1º de novembro de 1975, e retificado pelo decreto n. 17.720, de 25 de agosto de 1982, institui o Mosaico de Unidades de Conservação da Serra do Tabuleiro e Terras de Massiambú, cria o Fundo Especial de Regularização, Implementação e Manutenção do Mosaico - FEUC, e adota outras providências.

SANTA CATARINA. Lei n. 14.675, de 13 de abril de 2009. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências.

SANTA CATARINA. Decreto n. 3.159, de 24 de março de 2010. Revogado pelo decreto n. 179 de 15 de julho de 2019. Regulamenta e define diretrizes para implantação da Área de Proteção Ambiental do Entorno Costeiro, criada pela lei n. 14.661, de 26 de março de 2009.

SANTA CATARINA. Decreto n. 179, de 15 de julho de 2019. Regulamenta e define diretrizes para a implantação da Área de Proteção Ambiental (APA) do Entorno Costeiro do parque Estadual da Serra do Tabuleiro, instituída pela lei n. 14.661, de 2009, e estabelece outras providências.

SANTOS, Rozely F. dos. **Planejamento Ambiental**: teoria e prática. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.

Seiffert, Nelson Frederico. **Política Ambiental Local**. Florianópolis: Insular, 2008.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

VIVACQUA, Melissa; SANTOS, Cláudia Regina dos; VIEIRA, Paulo Freire. **Governança territorial em zonas costeiras protegidas**: uma avaliação exploratória da experiência catarinense Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 19, p. 159-171, jan./jun. 2009. Editora UFPR.

**Endereços eletrônicos de páginas consultadas na internet**

Página do movimento SOS Rio da Madre, disponível no endereço eletrônico:  
<<http://sosriodamadre.blogspot.com.br/>>

Página do movimento SOS Gravatá, disponível no endereço eletrônico:  
<<http://sosgravata.com/>>

Página do movimento SOS Farol, disponível no endereço eletrônico: <<http://sosfaroldesantamarta.blogspot.com.br/>>

Página da Fundação do Meio Ambiente – FATMA onde está disponibilizada a cartilha do Relatório de Impacto Ambiental do empreendimento Porto Baleia:  
<[http://www.fatma.sc.gov.br/upload/rima/RIMA\\_porto\\_baleia.pdf](http://www.fatma.sc.gov.br/upload/rima/RIMA_porto_baleia.pdf)>.

Página do Jornal Notícias do Dia, onde está publicada, desde 4 de maio de 2014 uma reportagem sobre o Empreendimento Porto Baleia, disponível em:  
<http://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/163530-projeto-de-urbanizacao-em-area-verde-de-paulo-lobes-divide-opinioes-entre-moradores-da-regiao.html>.