

UNIVERSIDADE DA REGIÃO DE JOINVILLE – UNIVILLE
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO – PRPPG
MESTRADO EM PATRIMÔNIO CULTURAL E SOCIEDADE – MPCS

GESTÃO DA PAISAGEM CULTURAL SERRA DONA FRANCISCA:
POSSIBILIDADES E LIMITES

FERNANDA DALONSO

JOINVILLE

2016

FERNANDA DALONSO

GESTÃO DA PAISAGEM CULTURAL SERRA DONA FRANCISCA:
POSSIBILIDADES E LIMITES

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade da Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Patrimônio Cultural e Sociedade. Orientadora: Dra. Mariluci Neis Carelli.

JOINVILLE

2016

Catálogo na publicação pela Biblioteca Universitária da Univille

D148g Dalonso, Fernanda
Gestão da paisagem cultural Serra Dona Francisca: possibilidades e limites /
Fernanda Dalonso; orientadora Dra. Mariluci Neis Carelli– Joinville: UNIVILLE,
2016.

147 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Patrimônio Cultural e Sociedade –
Universidade da Região de Joinville)

1. Paisagem cultural - Joinville. 2. Área de preservação ambiental - Joinville.
3. Patrimônio Cultural – Proteção - Joinville. 4. Estrada Dona Francisca (Rio
Negrinho, SC). I. Carelli, Mariluci Neis (orient.). II. Título.

CDD 363.690981

Termo de Aprovação

“Gestão da Paisagem Cultural da Serra Dona Francisca: Possibilidades e Limites”

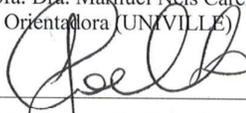
por

Fernanda Dalonso

Dissertação julgada para a obtenção do título de Mestra em Patrimônio Cultural e Sociedade, área de concentração Patrimônio Cultural, Identidade e Cidadania e aprovada em sua forma final pelo Programa de Mestrado em Patrimônio Cultural e Sociedade.



Prof. Dra. Mariluci Neis Carelli
Orientadora (UNIVILLE)



Prof. Dra. Ilanil Coelho
Coordenadora do Programa de Mestrado em Patrimônio Cultural e Sociedade

Banca Examinadora:



Prof. Dra. Mariluci Neis Carelli
Orientadora (UNIVILLE)



Prof. Dra. Cícilian Luiza Löwen Sahr
(UEPG)



Prof. Dra. Ilanil Coelho
(UNIVILLE)

Joinville, 26 de fevereiro de 2016.

Ao meu marido, Igor Gaspar, dedico este trabalho por todo o seu apoio desde o momento em que comecei a sonhar com a ideia de fazer o mestrado.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Mariluci Neis Carelli, meus eternos agradecimentos pela dedicação e atenção em todos os momentos do mestrado.

À banca de qualificação, professora Dra. Ilanil Coelho e professora Dra. Patrícia de Oliveira Áreas, pelos momentos de valiosíssimas contribuições.

À professora Dra. Cílician Luiza Löwen Sahr, por aceitar participar da banca examinadora.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade, que me encantaram em cada disciplina ministrada ao deixarem exalar pelos poros tanta paixão pelo que fazem. À secretária do curso, Rosimere Welter Rohrbacher, uma profissional marcante, por tanta competência.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade, em especial aos “rascunhos de pássaro” da Turma VII, que firmaram parcerias e proporcionaram momentos inesquecíveis; ao colega MSc. Gustavo Grein, que tanto me ajudou com suas indicações, dicas e paciência; à MSc. Adelaide Graeser Kassulke, minha colega de pesquisa que, com sua emotividade, tantas vezes me afetou.

Às pessoas que me receberam na Secretaria de Meio Ambiente de Joinville (SEMA) e na Fundação Municipal de Desenvolvimento Rural 25 de Julho (FMDR25J), por todo o excelente atendimento e profissionalismo. Aos conselheiros entrevistados, meus mais profundos e sinceros agradecimentos pela atenção e paciência durante as entrevistas.

Aos professores e pesquisadores Dr. Rafael Winter Ribeiro e Dr. Leonardo Barci Castriota: além de suas obras servirem como referencial teórico, foram pessoas sensíveis e acessíveis ao tema, indicando outros referenciais e pesquisadores, pessoas atenciosas que de alguma forma atenderam minhas dúvidas durante suas palestras ou até mesmo trocando informações pelas redes sociais.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que apoiou financeiramente o desenvolvimento desta pesquisa.

À Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE), pela realização deste Programa e apoio aos projetos de pesquisa.

Aos familiares (meu pai *in memoriam*), amigos e todos que direta ou indiretamente colaboraram para a realização deste trabalho.

RESUMO

A dissertação aqui apresentada centra-se no tema “Gestão da Paisagem Cultural Serra Dona Francisca”. O principal objetivo deste trabalho é analisar as possibilidades e os limites da gestão da paisagem cultural da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca a partir de um marco legal instituído em 2013, que é seu Plano de Manejo. Para isso, buscou-se o entendimento teórico-científico sobre paisagem cultural, o conceito da categoria do patrimônio cultural denominado Paisagem Cultural Brasileira, as questões acerca da proteção ambiental brasileira e da gestão da paisagem cultural da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca. Os procedimentos metodológicos adotados foram o levantamento de documentos, leis, fontes bibliográficas, e além disso, depoimentos foram coletados por meio de entrevistas. Para a interpretação, foram cruzados os resultados pesquisados conforme as metodologias adequadas às fontes para, então, analisar as particularidades da pesquisa, proporcionando uma visão mais ampla sobre os limites e as possibilidades da gestão da paisagem cultural em uma Área de Proteção Ambiental (APA).

Palavras-chave: Patrimônio; sustentabilidade; paisagem cultural.

ABSTRACT

The thesis presented here focuses on the theme of "Management of Serra Dona Francisca Cultural Landscape". The main purpose of this study is to analyze the possibilities and limitations of the cultural landscape management of Serra Dona Francisca Environmental Protection Area, from a legal landmark instituted in 2013, which is its Management Plan. Therefore, an theoretical-scientific understanding of the cultural landscape, the concept of the category heritage called Brazilian Cultural Landscape, the issues surrounding Brazilian Environmental Protection and the management of the cultural landscape of Serra Dona Francisca Environmental Protection Area, were pursued. The methodological procedures adopted were the survey documents, laws, bibliographical sources, and moreover, testimonies collected through interviews. For the interpretations, the surveyed results were crossed according to the source appropriate methodologies to, after that, analyze the particularities of the survey, providing a broader view about the limits and possibilities of the cultural landscape management in an Environmental Protection Area (APA).

Keywords: Cultural heritage; sustainability; cultural landscape.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Localização e acessos à APA Serra Dona Francisca.....	20
Figura 2 – Croqui da região Dona Francisca e localização dos bens patrimoniais materiais.....	24
Figura 3 – Etapas para elaboração do Plano de Manejo.....	59
Figura 4 – Estrutura de planejamento para elaboração do Plano de Manejo.....	60
Figura 5 – Esquema para análise das informações do ambiente interno e externo para elaboração do Plano de Manejo.....	61
Figura 6 – Bacias hidrográficas na região da APA Serra Dona Francisca.....	71
Figura 7 – Escala sobre o grau de abertura para com a participação popular.....	86
Figura 8 – Macrozoneamento Rural - grande parte da APA Serra Dona Francisca está inserida na Macrozona Rural.....	89
Figura 9 – Tipologias de zonas propostas no Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca.....	91
Figura 10 – Unidades de Conservação preexistentes na região da APA Serra Dona Francisca.....	92
Figura 11 – Desenho do organograma indicado no subprograma de Gestão e Operacionalização do Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca.....	100
Figura 12 – Identificação dos agentes nos espaços de interação sobre a região da APA Serra Dona Francisca em 2015.....	126
Quadro 1 – Demonstrativo de estudos publicados sobre a APA Serra Dona Francisca entre os anos 2003 e 2015.....	25
Quadro 2 – Cronologia da legislação ambiental brasileira de 1921 -2012.....	37
Quadro 3 – Categorias das Unidades de Conservação.....	53
Quadro 4 – Quadro dos programas de manejo da APA Serra Dona Francisca e respectivos graus de prioridade.....	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Grau de prioridade definido para os programas de manejo no ano de 2012.....	94
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AJAAR – Associação Joinvilense de Agroindústrias Artesanais Rurais

APA – Área de Proteção Ambiental

APP – Área de Preservação Permanente

ARIE – Áreas de Relevante Interesse Ecológico

ARPA – Área Rural de Proteção do Ambiente Natural

ARPA-En – Área de Proteção da Encosta da Serra do Mar

ARPA-Mn – Área de Proteção dos Mananciais

ARUC – Área Rural de Utilização Controlada

ARUC-Mn – Área de Utilização Controlada dos Mananciais

ARUC-Pn – Área de Utilização Controlada das Planícies

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAR – Cadastro Ambiental Rural

CCJ – Comitê de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas dos Rios Cubatão (norte) e Cachoeira

CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A.

CNRC – Centro Nacional de Referência Cultural

COMDEMA – Conselho Municipal do Meio Ambiente de Joinville

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

DPHAN – Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina

ESEC – Estações Ecológicas

FATMA – Fundação do Meio Ambiente

FCJ – Fundação Cultural de Joinville

FMDR25J – Fundação Municipal de Desenvolvimento Rural 25 de Julho

FNPM – Fundação Nacional Pró-Memória

FUNATURA – Fundação Pró-Natureza

FUNDEMA – Fundação Municipal do Meio Ambiente

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IPM – Inspeção de Monumentos Nacionais

IPPUJ – Fundação Instituição de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville

ISA – Instituto Socioambiental

MASJ – Museu Arqueológico de Sambaqui de Joinville

MMA – Ministério do Meio Ambiente

ONGs – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PCH – Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas

PEU – Plano de Estruturação Urbana

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PRA – Programa de Regularização Ambiental

RESEC – Reservas Ecológicas

RL – Reserva Legal

SAMA – Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente

SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina

SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente

SEMA JOINVILLE – Secretaria do Meio Ambiente de Joinville

SIMGeo – Sistema de Informações Municipais Georreferenciadas

SISMMAN – Sistema Municipal de Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

SPHAN – Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

UC – Unidade de Conservação

UICN – União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNIVILLE – Universidade da Região de Joinville

ZC – Zona de Conservação

ZE – Zona Especial

ZEE – Zoneamento Ecológico Econômico

ZUI – Zona de Uso Intensivo

ZUR – Zona de Uso Restrito

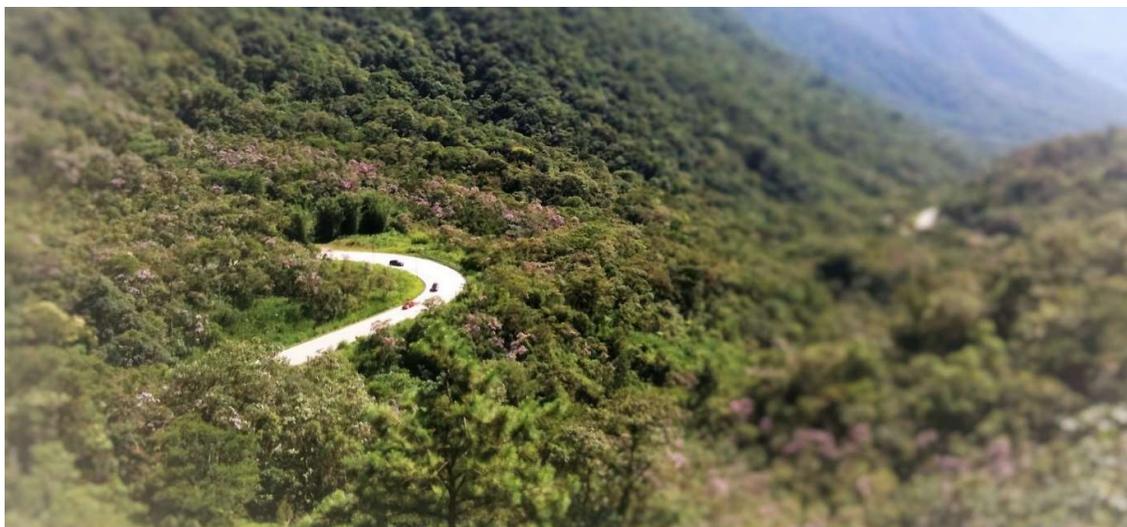
SUMÁRIO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A GESTÃO DA PAISAGEM CULTURAL SERRA DONA FRANCISCA	13
1.1 Apresentação e contextualização do tema	13
1.2 Questões e objetivos	16
1.3 Metodologia	17
1.4 Objeto de estudo e sua abrangência	20
1.5 Conceitos norteadores sobre paisagem cultural	27
1.6 Estrutura do trabalho	33
2. A SERRA DONA FRANCISCA E A PROTEÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA	35
2.1 Código Florestal e considerações sobre o Cadastro Ambiental Rural	41
2.2 Área de Proteção Ambiental (APA).....	46
2.3 O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)	51
2.3.1 O Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental (APA).....	54
2.3.2 Plano de Manejo	58
3. A SERRA DONA FRANCISCA E SUA CONSTITUIÇÃO COMO ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA) EM JOINVILLE	65
3.1 A criação da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca.....	67
3.2 Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca.....	74
3.3 Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca.....	80
4. A ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA) SERRA DONA FRANCISCA E A GESTÃO DA PAISAGEM CULTURAL	105
4.1 A gestão e políticas de preservação patrimonial no Brasil	106
4.2 A gestão da paisagem cultural Serra Dona Francisca: possibilidades e limites	117
4.2.1 Gestão participativa.....	117
4.2.2 Agentes da gestão da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca.....	122
CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
REFERÊNCIAS	134

APÊNDICE.....	143
Apêndice A – Roteiro de Perguntas	143
ANEXO	144
Anexo A – Parecer do Comitê de Ética	144

Mas como é possível observar alguma coisa deixando à parte o eu?
De quem são os olhos que olham?
Em geral se pensa que o eu é algo que nos está saliente dos olhos como o balcão
de uma janela e contempla o mundo que se estende em toda a sua vastidão diante
dele.
Logo: há uma janela que se debruça sobre o mundo.
Do lado de lá está o mundo; mas e do lado de cá?
[...]

Italo Calvino – Palomar



Vista do mirante da Serra Dona Francisca

Fonte: Fotografia de Fernanda Dalonso. Joinville, 11 jan. 2014.

O mirante da Serra Dona Francisca foi construído no ano de 2002.
É um local onde os visitantes costumam parar para contemplar e registrar a
paisagem.
Está localizado no Distrito de Pirabeiraba (Joinville, Rodovia SC 418).

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A GESTÃO DA PAISAGEM CULTURAL SERRA DONA FRANCISCA

1.1 Apresentação e contextualização do tema

Este tombamento poderá constituir-se numa verdadeira lição de reconhecimento e respeito para com aqueles que atravessaram o oceano, enfrentaram o desconhecido e com muito esforço superaram o mundo novo, cultivando, construindo, moldando-se às novas condições que a terra lhes oferecia, formaram famílias e estruturaram com o saber fazer, um modo de vida como registro da transposição de suas culturas que podemos reconhecer como Patrimônio Cultural Brasileiro (IPHAN, 2011, p. 22-23).

A citação acima é um pequeno trecho da proposta apresentada ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), por meio do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, que ao ser aprovada, no dia 03 de maio de 2011, resultou na primeira chancela da Paisagem Cultural Brasileira. A proposta encaminhada apresentou, além do reconhecimento dos núcleos rurais de Testo Alto (Pomerode) e Rio da Luz (Jaraguá do Sul), um conjunto de 61 bens relacionados ao processo de imigração, de meados dos séculos XIX e XX, derivado do estabelecimento de grupos de imigrantes de diversos países (IPHAN, 2011).

O processo foi avaliado em dois momentos: primeiro, na 55ª Reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, que aconteceu em dezembro de 2007, quando o Conselho aprovou o tombamento de 48 bens relacionados ao projeto e julgou a proposta de reconhecimento como paisagem cultural uma hipótese a ser analisada a partir da construção de um instrumento específico (IPHAN, 2007). Depois, durante a 67ª Reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, em maio de 2011, a proposta de tombamento dos bens notificados por falta de documentos, em 2007, foi novamente encaminhada e o reconhecimento da paisagem cultural da imigração foi colocado em pauta — foram aprovados por unanimidade os tombamentos de 13 bens e a recomendação de abertura de procedimento específico para concessão da chancela da paisagem cultural representada pelos núcleos rurais de Testo Alto e Rio da Luz (IPHAN, 2011).

A arquiteta e urbanista Maria Regina Weissheimer (2012), chefe da divisão técnica do IPHAN de Santa Catarina (SC), aponta que este processo de concessão da chancela da paisagem cultural foi reconhecido sem passar pelo procedimento de

instrução da Portaria Federal nº 127, de 30 de abril de 2009, que estabelece a chancela da Paisagem Cultural Brasileira. No entanto, por existir um Acordo de Cooperação que envolve diversos parceiros, por meio do projeto Roteiros Nacionais de Imigração, aproxima-se do modelo de pactuação e gestão proposto pela referida portaria.

O projeto Roteiros Nacionais de Imigração, antecessor deste processo, serviu como um exemplo de preservação ampla e integrada do patrimônio cultural. Pelo inventário de conhecimento, que iniciou em 1983, “verificou-se a riqueza das paisagens rurais, caracterizadas pelas pequenas propriedades das quais faziam parte as casas [...]. Juntamente com a riqueza das paisagens e da arquitetura verificou-se uma extraordinária gama de manifestações imateriais” (WEISSHEIMER, 2012, p. 5).

Foram tombados quatro bens da cidade de Joinville (Santa Catarina, Brasil) neste conjunto referenciado, sendo que três deles estão situados na região da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca. São eles: Casa Wally Krüger, Casa Alvin Fleith e Casa Otto Schwisky. Ficou instituído pelo IPHAN, por meio do tombamento destes bens, que a Serra Dona Francisca é parte do conjunto de regiões que representa um momento dos processos de imigração no sul do Brasil.

A APA Serra Dona Francisca é uma Unidade de Conservação (UC) de uso sustentável e abrange quase toda a área rural do município de Joinville. A região foi instituída como APA pelo Decreto Municipal nº 8.055, de 1997. A principal justificativa atribuída no momento de sua criação foi a preocupação com o crescimento do tecido urbano nesta localidade, que contempla os principais mananciais de abastecimento de água da cidade. Ela foi decretada antes da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Desta forma, não havia a necessidade de envolver as populações residentes no processo de instituição da UC, ficando a cargo do Poder Público a decisão de sua criação. Sendo uma UC de uso sustentável, o domínio particular das terras permanece, porém, os usos do solo e dos recursos naturais estão sujeitos a restrições. Estas normativas estão definidas e estabelecidas em um documento de ordenamento territorial, que é o Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca, instituído no dia 17 de abril de 2013, pelo Decreto Municipal nº 20.451.

As APAs apresentam, sobretudo, uma visão conservacionista ao permitirem que as populações residentes permaneçam no território, representando, assim, um avanço para visões estritamente preservacionistas e que influenciaram a criação das

primeiras UCs no país. Entretanto, observações oriundas da vivência com o lugar (a pesquisadora está na quinta geração de uma família que nasceu nesta região) vêm provocando um certo estranhamento, principalmente quando se percebe que nestas áreas as limitações colocadas para as atividades produtivas não estão claras e muitas vezes são confundidas por outras questões de cunho legislativo ambiental, como é o caso do Código Florestal, fazendo com que o termo “Área de Proteção Ambiental (APA)” carregue o ônus de não considerar os interesses e modos de vida das comunidades locais. Mas se um dos objetivos da APA Serra Dona Francisca é, além da proteção dos recursos naturais, a melhoria da qualidade de vida das populações residentes e a preservação de culturas e tradições (JOINVILLE, 1997), como este cenário é tão conflitante para as pessoas que lá residem?

É nesta direção que segue a pesquisa, visando contribuir para o estabelecimento do diálogo entre os instrumentos de proteção, bem como pensar possibilidades sustentáveis para as pessoas que moram na região. Também objetiva discutir a gestão compartilhada do patrimônio, em que o incentivo dos usos tradicionais deste lugar, dialogando com outros instrumentos de ordenamento territorial, como é o caso do Plano de Manejo APA Serra Dona Francisca, pode inverter o estigma preservacionista¹ para uma visão conservacionista. Desta forma, a pesquisa avança com o tema “Gestão da Paisagem Cultural Serra Dona Francisca”.

Destaca-se que esta investigação está vinculada ao grupo de pesquisa Estudos Interdisciplinares em Cultura e Sustentabilidade, que abriga pesquisadores que buscam a compreensão e a análise dos processos de constituição do patrimônio cultural na perspectiva ambiental. Dentre os temas priorizados na investigação, encontra-se a preocupação pelos assuntos que articulam discursos da sustentabilidade.

¹ Em termos teóricos, nos Estados Unidos, no século XIX, havia duas visões de conservação do “mundo natural”, que foram sintetizadas nas propostas de Gifford Pinchot e John Muir [...]. Gifford Pinchot, engenheiro florestal treinado na Alemanha, criou o movimento de conservação, apregoando o seu uso racional [...]. Na sua concepção, a natureza é frequentemente lenta e os processos de manejo podem torná-la eficiente; acreditava que a conservação deveria basear-se em três princípios: o uso dos recursos naturais pela geração presente; a prevenção de desperdício; e o uso dos recursos naturais para benefício da maioria dos cidadãos. [...] Foi John Muir o teórico mais importante do preservacionismo, abraçando um organicismo pelo qual a base do respeito pela natureza era seu reconhecimento como parte de uma comunidade criada à qual os humanos também pertenciam. Para esse autor, não somente os animais, mas as plantas, e até as rochas e a água eram fagulhas da Alma Divina que permeava a natureza. [...] Muir era também um preservacionista ativista, ao definir os valores intrínsecos da natureza selvagem e ao lutar pela implantação de parques nacionais (DIEGUES, 2008, p. 30-34).

1.2 Questões e objetivos

A problemática desta dissertação analisa de que maneira o debate de proteção da paisagem cultural em uma APA pode ser articulado e em que medida os planos de gestão da paisagem cultural podem ser incorporados aos planos de manejo advindos da APA. Seu objetivo central consiste em analisar as possibilidades e os limites da gestão da paisagem cultural APA Serra Dona Francisca na região rural de Joinville, a partir de um marco legal instituído em 2013, que é seu Plano de Manejo.

De modo específico, nesta dissertação procura-se: discutir o conceito de Área de Proteção Ambiental; apresentar e discutir a gestão da APA Serra Dona Francisca; apresentar o conceito de gestão de paisagem cultural em uma APA; identificar e comparar, a partir dos depoimentos orais dos participantes do Conselho Gestor e da leitura das leis, o jogo na APA Serra Dona Francisca envolvendo paisagem cultural pensada na perspectiva da nova concepção do patrimônio cultural² e a preservação das Unidades de Conservação; e discutir em que medida a gestão da Área de Proteção Ambiental pode contribuir para a Gestão da Paisagem Cultural.

Não se pretende, com isso, propor o cancelamento da Paisagem Cultural Serra Dona Francisca, mas discutir sua gestão a partir do que se entende por paisagem cultural, tanto por sua abordagem teórico-científica quanto por seu conceito prático de proteção. Busca-se ainda promover a discussão de alternativas sustentáveis com base na gestão compartilhada em APAs, conforme determina a Lei do SNUC e o pacto de gestão proposto pela Portaria Federal nº 127/2009. Enfim, objetiva-se suscitar o debate da gestão da Paisagem Cultural Serra Dona Francisca, entendendo que é possível pensar a gestão da paisagem cultural sem necessariamente atribuir-lhe um selo ou uma chancela — e se vier a acontecer será mais um instrumento com potencial agregador para sua proteção quando o território em questão é uma APA.

² A concepção mais abrangente do patrimônio cultural, com a renovação das políticas de preservação do patrimônio brasileiro, por volta dos anos 1980, será discutida no Capítulo 4 desta dissertação.

1.3 Metodologia

A pesquisa é um estudo interdisciplinar sobre os processos de constituição do patrimônio cultural ambiental e propõe investigar a relação entre a gestão de proteção patrimonial da paisagem cultural e a gestão de preservação de uma APA na região rural de Joinville, a partir de um marco legal instituído em 2013, que é o Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca, e a fala dos envolvidos em seu Conselho Gestor.

Caracteriza-se por ser qualitativa, que é compreendida como um conjunto de práticas que podem ser materiais ou imateriais e que dão visibilidade ao mundo. Tais práticas transformam o mundo em representações, como por exemplo, entrevistas e fotografias. Os pesquisadores estudam as coisas em seus cenários, na tentativa de entender ou interpretar seus fenômenos nos significados que as pessoas conferem a eles (DENZIN; LINCOLN, 2006).

O método escolhido para tal investigação foi o da pesquisa participante, caracterizada pela interação entre pesquisadores e membros das situações investigadas. Uma pesquisa que permite ao pesquisador a tentativa de colocar o observador e o observado do mesmo lado, fazendo com que o observador vivencie o que o grupo vivencia e trabalhe dentro do sistema de referência deste grupo (BRANDÃO, 1999).

Para contribuir qualitativamente no processo de pesquisa, iniciou-se com a pesquisa bibliográfica, a fim de fazer um levantamento aprofundado da bibliografia em relação à temática abordada e aos objetivos propostos. Para tal, foram pesquisadas fontes primárias e secundárias, já caracterizando uma segunda etapa, em que o levantamento de documentos coletados foi mantido em um banco digital. Foram consideradas fontes primárias os **documentos oficiais**: Roteiro Metodológico de Planejamento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Carta de Bagé; Código Municipal do Meio Ambiente de Joinville; Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca; Plano de Estruturação Urbana de Joinville (PEU); e Dossiê de Tombamento dos Roteiros Nacionais de Imigração Santa Catarina - vol. 1. **Legislações**: Constituição da República Federativa do Brasil, especificamente as questões de cunho ambiental e patrimonial; Lei Federal nº 9.985, de 18 de setembro de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de

Conservação da Natureza; Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, também conhecida como a Lei do Novo Código Florestal; Decreto-Lei nº 3.551, de 04 de agosto de 2000, que institui o registro de bens culturais de natureza imaterial e os constituem patrimônio cultural brasileiro; Decreto-Lei nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009, que estabelece a chancela da paisagem cultural brasileira; e Decreto-Lei nº 8.055, de 15 de março de 1997, que dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental Serra Dona Francisca, no município de Joinville. **Atas de reuniões:** do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural; do Comitê de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas dos Rios Cubatão e Cachoeira; e do Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca.

Foram consideradas fontes secundárias as análises e as interpretações de autores, mencionados no decorrer deste trabalho de dissertação, relevantes à temática e aos objetivos da pesquisa.

Uma terceira etapa foi a identificação e o mapeamento dos instrumentos de proteção do patrimônio já existentes na Serra Dona Francisca. Para isso, além das fontes documentais, foram produzidos em campo registros fotográficos (que servirão para ilustrar esta dissertação).

Após as etapas apresentadas, para a produção de sistemas de informação a pesquisadora participou de cinco reuniões do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca, do total de seis que ocorreram no ano de 2015. Além disso, depoimentos foram coletados por meio de entrevistas (APÊNDICE A).

Das 32 entidades que compõem o Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca, foram selecionadas 11 para a pesquisa (seis governamentais e cinco não governamentais). Foi entrevistado um representante de cada entidade selecionada, cuja seleção foi feita pela atuação efetiva nas reuniões durante o ano de 2015. Por razões éticas, seus nomes são preservados e não são mencionadas as entidades às quais pertencem.

Destaca-se que os sujeitos da pesquisa não são necessariamente os entrevistados, mas as populações que vivem na região da Área de Proteção Ambiental (APA), num propósito de se pensar uma gestão compartilhada.

O uso dos depoimentos coletados pela pesquisadora será restrito para a presente pesquisa. Não serão doados para o Laboratório de História Oral da

Universidade da Região de Joinville pelo fato da pesquisadora ter identificado, durante as entrevistas, certa restrição de informações quando mencionada a possibilidade de disponibilizar o conteúdo na comunidade acadêmica. Esta observação era mais perceptível em alguns entrevistados — mas é importante mencionar que também ocorreram casos em que esta questão não ficou evidente. No entanto, para evitar identificar aqueles em que a participação ficaria comprometida, optou-se por ter a mesma tratativa com todos.

A análise dos dados esteve de acordo com a pesquisa qualitativa, na qual os resultados foram analisados conforme as metodologias adequadas para suas fontes, entendendo que o uso de variadas práticas interpretativas considera a subjetividade, que contempla os processos de construção da informação. Tais concepções metodológicas estão de acordo com Denzin e Lincoln (2006), quando discorrem sobre as práticas interpretativas em pesquisa qualitativa:

[...] os pesquisadores dessa área utilizam uma ampla variedade de práticas interpretativas interligadas, na esperança de sempre conseguirem compreender melhor o assunto que está ao seu alcance. Entende-se, contudo, que cada prática garante uma visibilidade diferente ao mundo. Logo, geralmente existe um compromisso no sentido do emprego de mais de uma prática interpretativa em qualquer estudo (DENZIN; LINCOLN, 2006, p. 17).

Para a pesquisa bibliográfica foram realizados e armazenados resumos em banco digital, assim como o levantamento de documentos oficiais. Os depoimentos foram transcritos, resumidos e categorizados em: APA Serra Dona Francisca, Plano de Manejo, Conselho Gestor e Paisagem Cultural. A análise foi trabalhada por meio das categorias temáticas e investigaram-se os núcleos de sentido que compõem a comunicação.

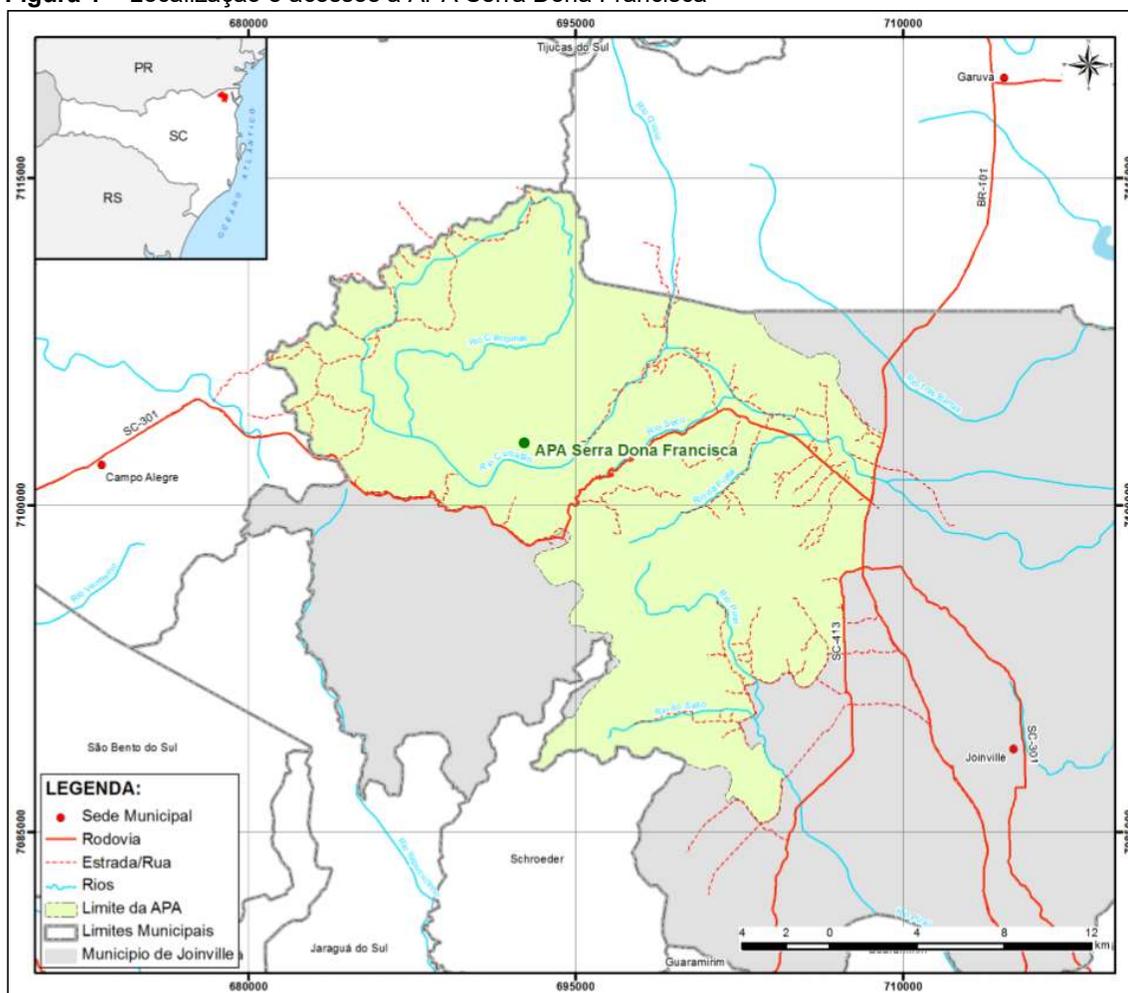
De acordo com Minayo (2007), a análise temática ocorreu em três fases: na pré-análise, foi realizada uma leitura flutuante de todo o material; na decodificação, fez-se o recorte e a organização dos dados em categorias teóricas e empíricas; e no tratamento dos resultados, as informações foram destacadas e interpretadas à luz do quadro teórico.

Conforme a resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012, os dados obtidos na pesquisa foram arquivados pela pesquisadora responsável e assim permanecerão durante o prazo mínimo de cinco anos a partir da conclusão do projeto. Após esse período, serão descartados/incinerados.

1.4 Objeto de estudo e sua abrangência

A região da APA Serra Dona Francisca possui uma área mapeada de 401,77 km², que equivale a 35% da área total do município de Joinville na parte oeste. A região engloba os mananciais dos rios Cubatão e Piraí, que são as principais fontes de abastecimento hídrico da cidade, e parte de Araquari (JOINVILLE, 2012). A Figura 1 representa e localiza a região desta UC.

Figura 1 – Localização e acessos à APA Serra Dona Francisca



Fonte: JOINVILLE, 2012.

A APA Serra Dona Francisca se encontra na Zona Núcleo e de Amortecimento da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica³, fazendo parte de um dos mais importantes corredores ecológicos⁴ que conectam as UCs nas serras litorâneas do país, e é considerada como uma importante área de conservação dos remanescentes da Mata Atlântica (JOINVILLE, 2012). A formação do Bioma Mata Atlântica está entre as florestas mais ameaçadas no mundo, distribuída ao longo da Costa do Atlântico da América do Sul. A Mata Atlântica estendia-se dos estados do Rio Grande do Norte ao Rio Grande do Sul, porém, atualmente apresenta-se em pequenos fragmentos florestais (JOINVILLE, 2012).

Tendo em vista que a área de proteção envolve praticamente todo o território rural de Joinville e que não é possível abranger todo o conhecimento de uma área de estudo, optou-se por um recorte (uma atenção especial) na Região Dona Francisca, a fim de viabilizar a pesquisa. As estradas que compõem a região Dona Francisca, segundo o Plano de Manejo da APA, são: Mildau, Guilherme, da Tromba, do Pico, Antônio Fleith, João Fleith, do Isaac, Quiriri e Loteamento Rio Lindo.

Na Região do Rio da Prada, a Estrada Mildau, localizada à esquerda da Rodovia SC 418, desenvolveu-se pela agricultura, criação de alguns animais e indústria madeireira. Também na localidade do Rio da Prata se localiza a Estrada da Tromba (JOINVILLE, 2012). Nas regiões das Estradas Mildau e da Tromba, conforme relatado no Dossiê de Imigração de Santa Catarina (DOSSIÊ DE TOMBAMENTO DOS ROTEIROS NACIONAIS DE IMIGRAÇÃO, 2007), já não existem muitas das casas em estilo enxaimel⁵ identificadas pelo inventário patrimonial realizado em 1983

³ “A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica - RBMA cuja área foi reconhecida pela UNESCO, em seis fases sucessivas entre 1991 e 2008, foi a primeira unidade da Rede Mundial de Reservas da Biosfera declarada no Brasil. É a maior reserva da biosfera em área florestada do planeta, com cerca de 78.000.000 hectares, sendo 62.000.000 em áreas terrestres e 16.000.000 em áreas marinhas, nos 17 estados brasileiros onde ocorre a Mata Atlântica, o que permite sua atuação na escala de todo o Bioma” (RBMA, 2016, *web*).

⁴ “Corredores Ecológicos são áreas que possuem ecossistemas florestais biologicamente prioritários e viáveis para a conservação da biodiversidade na Amazônia e na Mata Atlântica, compostos por conjuntos de unidades de conservação, terras indígenas e áreas de interstício. Sua função é a efetiva proteção da natureza, reduzindo ou prevenindo a fragmentação de florestas existentes, por meio da conexão entre diferentes modalidades de áreas protegidas e outros espaços com diferentes usos do solo” (MMA, 2016, *web*).

⁵ As principais características da estrutura em enxaimel das construções em Santa Catarina são: elevação do chão por pilares de pedras ou tijolos, vigas de fundação contínuas de madeira, onde são encaixados os esteios, tramos horizontais que são encaixados nos esteios e tramos diagonais localizados normalmente nas extremidades das estruturas. Há estruturas em enxaimel com vedação de tijolo aparente e também de tijolo rebocado (DOSSIÊ DE TOMBAMENTO DOS ROTEIROS NACIONAIS DE IMIGRAÇÃO, 2007).

– isso porque foram substituídas por outras edificações e também pela proximidade com o centro urbano em expansão.

A região do Quiriri é cortada e margeada por rios e riachos afluentes do Rio Cubatão. A natureza preservada, as diversas quedas, as nascentes e as casas históricas são destaques no local. As Estradas do Pico e João Fleith são acessos para a região do Quiriri por Joinville (IPPUJ, 2015).

A localidade do Rio da Prata tem uma diversidade de flora, fauna e águas cristalinas que revelam, em conjunto com suas propriedades, uma paisagem também de destaque.

No Rio da Prata, a magnífica paisagem natural – entremeada por cursos d'água, vales e montanhas – é complementada pelas implantações características das propriedades de imigrantes – conjuntos de casas e ranchos, com jardins, pomares, hortas, pequenas plantações e pastagem para o gado (DOSSIÊ DE TOMBAMENTO DOS ROTEIROS NACIONAIS DE IMIGRAÇÃO, 2007, p. 322).

A Estrada Dona Francisca é considerada um marco para o desenvolvimento da região, onde até 1855 (momento em que houve a iniciativa da construção da Estrada Dona Francisca) só existia um caminho entre São Francisco (região nortecatarinense) e as planícies de Curitiba (Paraná), que se davam através do Quiriri (IPPUJ, 2015).

A região da APA Serra Dona Francisca, de um modo geral, é caracterizada por pequenas propriedades agrícolas e apresenta diversidade nos cultivos, como aipim, cenoura, beterraba, batata doce, milho, cana-de-açúcar e demais produções frutíferas, além da pupunha, palmeira real, eucalipto e banana. Há também a criação de animais, como aves, suínos e gado, e a piscicultura, que juntamente com a produção de leite, queijos, carnes, doces, panificados, ovos e cachaças, complementa a renda familiar (IPPUJ, 2015).

Há moradores que praticam exclusivamente atividades agrícolas, outros, apenas a de subsistência como forma de complemento da renda familiar. Também existem aqueles que são empregados das indústrias de Joinville em tempo integral e os que trabalham na propriedade e nas indústrias ou em outras atividades fora da comunidade (JOINVILLE, 2012).

A zona rural da Serra Dona Francisca e adjacências representam parte do conjunto de regiões que possuem remanescentes culturais (material e imaterial) do

processo de imigração no sul do Brasil, caracterizado pelas paisagens rurais contempladas de bens arquitetônicos e manifestações da cultura por meio de seus modos de vida. Na região delimitada como Dona Francisca, mencionado algures, estão localizados três bens arquitetônicos protegidos pelo Tombamento Federal por meio do IPHAN, conforme apresentado na Figura 2: a Casa Wally Krüger, localizada na Rodovia SC 418; a Casa Alvino Fleith, na Estrada do Pico; e Casa Otto Schwisky, na Estrada Quiriri.

Figura 2 – Croqui da Região Dona Francisca e localização dos bens patrimoniais materiais



Fonte: Elaborado pela autora. Imagem concedida por MACHADO; MACHADO, 2016.

Diversos estudos foram publicados sobre a APA Serra Dona Francisca. Alguns destes estão demonstrados no quadro seguinte (Quadro 1), no qual é possível observar variadas abordagens desenvolvidas sobre o mesmo lugar. Todos os estudos estão disponíveis em base de dados virtuais.

Quadro 1 – Demonstrativo de estudos publicados sobre a APA Serra Dona Francisca entre os anos 2003 e 2015

Título	Autor(es)	Ano
Patrimônio e roteiros turísticos: um estudo sobre as contemporâneas estratégias de patrimonialização do meio rural de Joinville/SC (1990-2012)	GREIN, Gustavo	2015
A gestão pública municipal no desenvolvimento do turismo nas áreas protegidas de Joinville (SC)	VIEIRA, Vinicius Boneli; GÂNDARA, José Manoel Gonçalves	2015
Levantamento e representatividade das unidades de conservação instituídas no Estado de Santa Catarina, Brasil	MARTINS, Larissa; MARENZI, Rosemeri Carvalho; LIMA, Amanda	2015
Interfaces entre uma gestão de área de proteção ambiental (APA) e sua paisagem cultural	DALONSO, Fernanda; CARELLI, Mariluci Neis	2014
Territorial planning and tourism in the rural Joinville (SC)	WALKOWSKI, Marinês da Conceição; OLIVEIRA, Mirtz Orige; VIEIRA, Vinicius Boneli; LOCH, Carlos	2014
Anfíbios de um gradiente altitudinal em Mata Atlântica	MARIOTTO, Lucas Ribeiro	2014
Cartografia e turismo no espaço rural no sul do Brasil: o caso de Joinville em Santa Catarina	WALKOWSKI, Marinês da Conceição; REBOLLAR, Paola; RAITZ, Crisley Silveira; LOCH, Carlos	2012
História e natureza nos Campos do Quiriri (SC)	GARROTE, Martin Stabel; DAMBROWSK, Vanessa; SANTOS, Gilberto Friedenreich	2011
Patrulha da água: formação de agentes multiplicadores de educação ambiental em escolas públicas de Joinville - programa de educação ambiental da empresa de saneamento de Joinville – SC	DESORDI, Daiane Aparecida Ciotta; FARIAS, Daniela Finder Vilela de Farias; MENDES, Alessandra Oechsler; CARDOSO, Ciro Dóros Alexandre	2010
A gestão pública municipal no desenvolvimento do turismo nas áreas legalmente protegidas de Joinville (SC)	VIEIRA, Vinicius Boneli	2010
A gestão responsável de unidades de conservação e o turismo: uma análise comparativa entre Curitiba e Joinville	GÂNDARA, José Manoel Gonçalves; ALBACH, Valéria de Meira; VIEIRA, Vinicius Bonelli	2008
Análise histórica de inundações no município de Joinville - SC, com enfoque na bacia hidrográfica do Rio Cubatão do Norte	SILVEIRA, Wivian Nereida	2008
Proteção ambiental e ruralidade: agricultores familiares em áreas naturais protegidas no município de Joinville	AZEVEDO, Natália Tavares	2006

Estudo do fluxo de informações em centros de informações turísticas de Santa Catarina: programa portais do lazer	FILHO, Vinicius de Lucca	2005
A função social de uma unidade de conservação de uso sustentável: um estudo de caso na área de preservação ambiental Serra Dona Francisca	GARTNER, Carolina	2003
Turismo no espaço rural e as estratégias de desenvolvimento e valorização do território: a experiência em Portugal e no Brasil	WALKOWSKI, Marinês C.; PORTUGAL, Inês; RUSCHMANN, Doris Van de Meene; FERREIRA, Carlos Cardoso; LOCH, Carlos	[s.d.]

Fonte: Elaborado pela autora.

Dos estudos apresentados no Quadro 1, os relevantes para a presente pesquisa e que servirão de aporte para algumas discussões são: a dissertação do mestrado do Programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade da Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE), “Patrimônio e roteiros turísticos: um estudo sobre as contemporâneas estratégias de patrimonialização do meio rural de Joinville/SC (1990-2012)”, de Gustavo Grein; e a dissertação de mestrado em Sociologia do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, da Universidade Federal do Paraná, “Proteção ambiental e ruralidade: agricultores familiares em áreas naturais protegidas no município de Joinville”, de Natália Tavares Azevedo.

O primeiro trabalho, defendido em 2015, foi escolhido principalmente por abordar, em um momento da pesquisa, documentos produzidos para o planejamento e a gestão do território do município de Joinville (planos diretores, urbanísticos e leis de uso e ocupação do solo). O pesquisador busca os sentidos do rural presentes em diferentes momentos na esfera pública, e no decorrer de sua pesquisa é possível identificar a região APA Serra Dona Francisca no planejamento territorial.

A segunda pesquisa escolhida, defendida em 2006, aborda diversas considerações sobre a problemática da proteção ambiental e ruralidade. A autora desenvolveu sua pesquisa em campo no período em que se constituía o primeiro Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca — ela acompanhou e relatou, inclusive, momentos deste período. Sua pesquisa ancorou principalmente as discussões sobre a gestão da APA Serra Dona Francisca e seus agentes envolvidos.

A não inserção dos demais trabalhos justifica-se por seus temas não serem tratados na presente pesquisa. Mesmo que em casos específicos possam ter servido de aporte no decorrer deste trabalho, não expressam a mesma tratativa que os

trabalhos de Gustavo Grein e de Natália Tavares Azevedo tiveram em relação ao tema proposto e aos objetivos da presente dissertação.

1.5 Conceitos norteadores sobre paisagem cultural

O conceito de paisagem é criticado por sua polissemia e subjetividade (RIBEIRO, 2007), pois exhibe uma variação de significados nos diferentes idiomas em que se apresenta, além de variadas concepções no campo científico, em que historicamente foram apresentadas por diferentes correntes.

O termo paisagem, em inglês *landscape*, o mesmo que em alemão *landschaft*, para Carl Ortwin Sauer, já era entendido, no fim do século XIX e início do século XX, como uma área que foi construída pela associação das formas naturais e culturais (RIBEIRO, 2007). Do francês *paysage*, “decorre da influência do *pays* na vida das pessoas, o local com o qual se vinculam, em sua terra” (MORAES, 2011, p. 99).

O geógrafo Kenneth R. Olwig (1996), em seu artigo *Recovering the Substantive Nature of Landscape*, aborda as variações da palavra *landschaft*. Ele busca defender que paisagem não é puramente estética em sua forma e com significados aparentes — são sim reais e legais —, ou seja, não deve ser entendida como um cenário ou território qualquer, mas como uma integração da comunidade e suas formas/leis de usos. Quando o contexto geográfico é abordado, para o autor fica claro que *landschaft* tem um significado mais amplo do que um restrito pedaço de terra, com grande importância na constituição da política e da identidade do lugar.

O conceito de paisagem teve início e maior atenção no campo científico com a geografia. Primeiramente, seu estudo se destaca com o trabalho de Alexander von Humboldt, no século XIX. Mesmo não considerado um geógrafo, Humboldt é compreendido como um fundador da tradição paisagística da disciplina. Mas é com Schlüter, Passarge e Sauer que a paisagem é entendida como um conceito da geografia moderna.

Apesar da inegável influência de Humboldt, a definição da paisagem como um conceito formal da geografia moderna emerge no final do século XIX e início do século XX na Alemanha, com Otto Schlüter (1872-1959) e Siegfried Passarge (1866-1958), sendo introduzida nos Estados Unidos por Carl Ortwin Sauer (1889-1975) (RIBEIRO, 2007, p.18).

Sauer, em 1925, influenciado pela geografia alemã de Schlüter e Passarge, publicou um clássico da geografia, *The morphology of Landscape*. Este estudo foi uma ruptura com o determinismo ambiental dominante no campo. Ele entendia o conceito natural como sendo a paisagem sem transformações humanas e o conceito cultural como a paisagem transformada pelo homem. Sauer se interessou sobre como ocorre a transformação da paisagem, sendo que paisagem não é estática e está sujeita a mudanças, tanto naturais como culturais (RIBEIRO, 2007).

Segundo Ribeiro (2007), Sauer admitia as dimensões estéticas e subjetivas da paisagem, mas adotou a concepção de que seu estudo se restringia apenas ao que era visto. A compreensão desta questão fica mais nítida quando contextualizada, pois sua teoria é apresentada em um momento no qual o pensamento positivista no campo científico estabelecia leis que limitavam as pesquisas em apenas o que era material e mensurável.

A geografia cultural norte-americana, também conhecida como geografia cultural tradicional, é confrontada com uma nova vertente, que identifica como fundamental justamente aquilo que estava fora do objetivo da ciência positivista, o simbólico e subjetivo. Em 1960, emerge a relação da geografia com as filosofias ligadas ao humanismo, e é neste cenário que surge a geografia humanista e uma nova forma de conceituar a paisagem: “a paisagem é introjetada no sistema de valores humanos, definindo relacionamentos complexos entre as atitudes e a percepção sobre o meio” (RIBEIRO, 2007, p. 24).

É importante destacar a contribuição do geógrafo David Lowenthal como um precursor da geografia humanista. Nascido em 1923, graduou-se em Harvard e fez seu mestrado em História na Universidade de Berkeley. Ele acreditava que o papel da geografia era considerar os aspectos subjetivos sobre a relação do homem com o meio ambiente. Apresentava na geografia humanista uma visão antropocêntrica, sendo o homem o centro e a medida de todas as coisas. Tal visão acabou influenciando a renovação dentro da geografia cultural, já que incorporou, de certa forma, a simbologia como um dos focos de análise da paisagem (MELO, 2001)

Um novo grupo resgatou os conceitos da geografia cultural e da geografia humanista por volta dos anos 1980 e criou a chamada nova geografia cultural. De acordo com Melo (2001), um dos principais representantes desta linha foi Denis Cosgrove, cuja proposta era integrar o materialismo dialético e os aspectos subjetivos da paisagem. Também se destaca a contribuição de James Duncan, “que interpreta a

paisagem como um texto, no qual podem ser lidos os processos social e cultural nela inseridos” (MELO, 2001, p. 31).

Enquanto a paisagem cultural saueriana era vista dentro de uma única perspectiva – tanto quanto os outros temas da geografia cultural eram pensados em conjunto, existindo, portanto, uma unidade na temática dessa corrente de pensamento –, a nova geografia cultural aborda a paisagem em um contexto de heterotopia (MELO, 2001, p. 35).

Para Ribeiro (2007), a escola de Sauer, juntamente com os pesquisadores da geografia cultural tradicional, foi importante na inserção da paisagem em um contexto científico e a nova geografia cultural apresentou para o campo da ciência os aspectos intangíveis e subjetivos da paisagem. Estas vertentes científicas influenciaram as concepções acerca da identificação e proteção da paisagem enquanto patrimônio cultural.

A análise destes conceitos permite o entendimento de que, para a existência da paisagem, um elemento fundamental é o contato entre pessoas e meio natural. Contextualizados os conceitos norteadores sobre paisagem cultural no campo científico, e como “agregaram” o termo cultural ao conceito de paisagem, outras questões introdutórias precisam ser exploradas, como por exemplo: quando passou a ser discutida como uma categoria de proteção patrimonial?

A aprovação da Convenção do Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 1972, que incluiu o patrimônio natural ao definir separadamente o patrimônio cultural e natural, e a 16ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial, em 1992, que inseriu a categoria de paisagem cultural como uma categoria do patrimônio, são os primeiros instrumentos legais internacionais que reconhecem e protegem este tipo complexo de patrimônio. Ambos representam uma importante contribuição para as abordagens do desenvolvimento sustentável ao entender a interação entre natureza e cultura (CASTRIOTA, 2009).

A paisagem cultural é considerada no campo patrimonial por seu conjunto híbrido, como um palimpsesto que representa a cultura material, imaterial, seus usos, saberes, fazeres e faz interface com os espaços naturais. Desta forma, cabe discorrer, mesmo que de modo breve, sobre a imaterialidade do patrimônio cultural.

De acordo com Sant’Anna (2003, p.53), as ações desenvolvidas para o registro do patrimônio imaterial contribuem para a superação da dicotomia entre patrimônio

imaterial e material, “tomando-os como faces de uma mesma moeda: a do patrimônio cultural”.

Para o autor Menezes (2009), o patrimônio cultural sempre está acompanhado de vetores materiais, inclusive nas questões imateriais.

[...] se todo patrimônio material tem uma dimensão imaterial de significado e valor, por sua vez todo patrimônio imaterial tem uma dimensão material que lhe permite realizar-se. As diferenças não são ontológicas, de natureza, mas basicamente operacionais (MENEZES, 2009, p.31).

Ao atribuir um valor, seja qual for, estamos evidenciando a questão de que o patrimônio deva ser tratado de forma a não distinguir material, imaterial, natural, cultural, histórico e arquitetônico, já que “valor é sempre uma atribuição” (MENEZES, 2009, p. 33) e a matriz desta atribuição é a sociedade.

Fonseca (2003, p. 66) entende que “a imaterialidade é relativa” e que também pode ser expressa pelo termo patrimônio intangível, remetendo a algo transitório e que não se materializa em produtos duráveis, em que, por exemplo, apenas algum registro pode viabilizar o acesso contínuo deste patrimônio. Para ilustrar tal concepção, a autora apropria-se do exemplo dos repentistas: mesmo sendo física a presença dos cantadores, é sua capacidade e agilidade em responder à fala anterior que diz respeito a este patrimônio intangível, algo que acontece no momento e que apenas o registro pode prover algum tipo de continuidade ou preservação.

Permite-se fazer uma conexão com as ideias do geógrafo Cosgrove (1998), quando considera a paisagem como uma síntese pictórica externa e entende que toda a atividade humana é ao mesmo tempo material e simbólica, formadora de estilos de vida e paisagens distintas.

A produção e reprodução da vida material é, necessariamente, uma arte coletiva, mediada na consciência e sustentada através de códigos de comunicação. Esta última é produção simbólica. Tais códigos incluem não apenas a linguagem em seu sentido formal, mas também o gesto, o vestuário, a conduta pessoal e social, a música, pintura, e a dança, o ritual, a cerimônia e as construções (COSGROVE, 1998, p.1).

Cosgrove (1998) argumenta que a paisagem tem um caráter multidimensional e pode ser interpretada de acordo com estas diferentes linguagens.

Se a memória social depende da narração, a paisagem pode contribuir para uma “memória do lugar” (CASTRIOTA, 2009, p. 125), em que a memória é orientada

e suportada em relação aos lugares. A “memória do lugar” tem a ver com a capacidade humana de se conectar com o ambiente.

As características impressas nos lugares remontam à transformação de porções de espaços em lugares. Tal fato é atribuído devido às relações afetivas e associações que são construídas nos lugares.

As memórias dos lugares e seus relatos transformam incessantemente lugares em espaços ou espaços em lugares (CERTEAU, 2014), e é nesta capacidade humana de fazer a conexão com o meio ambiente natural ou construído (CASTRIOTA, 2009) que a paisagem cultural se insere no campo do patrimônio mundial. Isso ocorre pelo seu caráter integrador na tentativa de lidar com conceitos que se tornam a cada dia mais complexos, na medida em que o esquecimento do lugar está envolvido no apagamento de referenciais de identidades locais que tendem a ser projetadas a um ornamento do *marketing*, e as formas de viver se tornam amorfas no avanço da globalização.

O geógrafo francês Paul Claval (2007), quando discorre sobre a temática paisagem, abre uma discussão específica para “os lugares e não lugares” (CLAVAL, 2007). Para o autor, os espaços cultivados eram projetados de maneira a atender às necessidades das pessoas, a multiplicidade dos usos e imprimiam marcas ideológicas dominantes na paisagem, pois “a habitação era concebida ao mesmo tempo para proteger do frio e da chuva, para servir de contexto para a vida familiar e para abrigar o altar dos ancestrais” (CLAVAL, 2007, p. 316). Ele destaca ainda que a lógica utilitária aliada à chegada das tecnologias modernas molda outros tipos de ambientes, denominados por ele de espaços multifuncionais — estes são os não lugares, cuja “significação simbólica é das mais limitadas” (CLAVAL, 2007, p. 316).

Castriota (2009) faz uma retomada das concepções de “lugar” e “espaço” quando problematiza a desvalorização do meio ambiente cultural para uma homogeneização do ambiente “à medida que a globalização avança, as cidades de todo o mundo tendem a se parecer” (CASTRIOTA, 2009, p. 111). Ele toma como referência os estudos de Edward Casey dos anos 1980 e 1990 para a elaboração de suas reflexões, as quais serão abordadas na sequência deste texto. Para o autor, o conceito de lugar passou por um longo período de exílio, apesar de sua importância no debate filosófico da Antiguidade — o “lugar” foi gradualmente perdendo importância para o “espaço”. A ideia atribuída de lugar, para Aristóteles, é primeiramente um localizador, um invólucro imóvel como um vaso que não pode ser removido, mas pode

ser carregado. Ele envolve algo, sempre vai ser co-extensivo com o que contém, “ser sem lugar é não ser, que é citado em versões diferentes tanto por Platão quanto por Aristóteles” (CASTRIOTA, 2009, p. 118). Mas este pensamento, já na Antiguidade, tem um contraponto na concepção de Filopunos, “que no século VI a.C. propõe a ideia do espaço como uma extensão espacial vazia [...] ser é agora ser no espaço, onde ‘espaço’ significa algo não-local e não-particular, algo que tem pouco a ver com a contenção fechada e tudo a ver com o infinito” (CASTRIOTA, 2009, p.118).

Retomando as considerações de Certeau (2014), quando menciona que o lugar é uma configuração de posições, uma ordem que distribui o que compõe as relações e indica certa estabilidade, ao mesmo tempo em que espaço é animado pelo conjunto de movimentos que se desdobram, verifica-se que o espaço é efeito do que se produz pelas operações dos usuários praticantes do lugar.

Lugares são identificados como espaços efetuados. Sobre os relatos de espaço, o autor faz menção sobre todo o relato de uma viagem ser uma prática de espaço. Mais adiante, neste entendimento, diz que “em suma, *o espaço é um lugar praticado* [...] a leitura é o espaço produzido pela prática do lugar constituído por um sistema de signos – um escrito” (CERTEAU, 2014, p. 184).

O triunfo do “espaço” sobre o “lugar” vai ter seu auge no século XVII, pelo dominante discurso eurocêntrico de que lugar é meramente limitado e finito, enquanto que espaço é infinito e homogêneo. Nesta compreensão, o lugar se rebaixa e é assimilado ao espaço, perdendo, assim, suas competências tradicionais, como, por exemplo, reunir, situar e sustentar. Castriota (2009) novamente se apoia nas palavras de Casey (1980-1990) quando menciona que, para lidarmos com esse duplo destruidor, uma forma é reconstituir “a experiência vivida do lugar, a partir da qual desenvolve, então, uma espécie de ‘ontologia do estar-no-lugar’” (CASTRIOTA, 2009, p. 121). O mundo em que vivemos é constituído de lugares que referenciam identidades e memórias.

Mesmo com a ampliação do conceito de patrimônio, tradicionalmente há certa continuidade em lidar de forma estanque e dicotômica com o patrimônio cultural e o patrimônio natural, pensando pouco em sua conexão, o que propõe as experiências vividas no lugar (CASTRIOTA, 2009). De acordo com o autor, uma das novas ideias que tem desempenhado papel decisivo e inovador no campo da proteção do patrimônio é a de paisagem cultural. Desde o início de 1990, é adotada pela UNESCO como uma forma de combinação inextricável dos aspectos materiais/imateriais,

naturais/culturais e indica as interações significativas entre homem e natureza. Com isso, a ideia que oferece uma perspectiva não dicotômica vai também propor estratégias integradas de intervenção e proteção.

1.6 Estrutura do trabalho

De acordo com os objetivos da pesquisa, foram estruturados quatro capítulos, incluindo o presente, no qual são apontadas as considerações introdutórias da dissertação.

No segundo, intitulado “A Serra Dona Francisca e a proteção ambiental brasileira”, são identificados, discutidos e contextualizados elementos da legislação ambiental brasileira. Para isso, são destacados atributos legais em relação à região pesquisada e quanto à proposta de pesquisa.

No terceiro capítulo, “A Serra Dona Francisca e sua constituição como Área de Proteção Ambiental (APA) em Joinville”, são apresentados e debatidos atributos da gestão desta UC. Abordam-se aspectos sobre como a região já estava contemplada na gestão e no planejamento de Joinville e os fatores considerados determinantes para a constituição da região como APA. Também é discutida a atuação de seu Conselho Gestor, instituído em 2005, bem como o processo de estruturação do Plano de Manejo e sua análise enquanto documento de ordenamento territorial.

No quarto e último capítulo, “A Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca e a gestão da paisagem cultural”, são tratadas possíveis formas de gestão de paisagem cultural em uma APA. Para tanto, há a necessidade de discutir, inicialmente, as políticas de proteção patrimonial. Alguns pontos de ordem política também são abordados, entre eles, os aspectos limitantes à incorporação de planos de gestão da paisagem cultural na gestão da APA, como é o caso das dificuldades de se democratizar a gestão. São aprofundadas ainda as discussões acerca dos aspectos legais e sobre a gestão integral, além das formas de interação entre diversos agentes que estão relacionados à gestão da paisagem.

Os capítulos foram estruturados de acordo com a problematização da pesquisa e com os objetivos propostos.

Não será também ele uma parte do mundo que está olhando a outra parte do mundo?

Ou antes, dado que há um mundo do lado de cá e um mundo do lado de lá da janela, talvez o eu não seja mais que a própria janela através da qual o mundo contempla o mundo

Para contemplar-se a si mesmo o mundo tem necessidade dos olhos (e dos óculos) do senhor Palomar.

[...]

Italo Calvino - Palomar



Rancho de uma propriedade rural na Estrada do Tromba, da região Dona Francisca

Fonte: Fotografia de Fernanda Dalonso. Joinville, 19 ago. 2015.

Os ranchos construídos geralmente anexos às casas são destinados ao alojamento de animais e depósito de produtos e instrumentos agrícolas. Segundo o Dossiê de Tombamento dos Roteiros Nacionais de Imigração Santa Catarina (2007), este estilo casa-rancho foi a base da ocupação das regiões de imigrantes de Santa Catarina e singulariza a paisagem.

2. A SERRA DONA FRANCISCA E A PROTEÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA

A APA Serra Dona Francisca está inserida no quadro das Unidades de Conservação fruto da institucionalização da proteção do meio ambiente no Brasil, processo que começou a se estruturar de maneira mais concisa no início do século XX. De acordo com os dados fornecidos pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2015, *web*), em 2015, somam-se 1940 UCs em todo o território nacional, sendo que, deste total, 294 são APAs. A seguir, são apresentados os pontos mais relevantes do processo de institucionalização da proteção ambiental brasileira, a fim de problematizar a trama em que a área pesquisada está inserida.

Segundo o historiador José Luiz de Andrade Franco (2002), já no período Brasil Colônia existiam normas que refletiam certa preocupação com a manutenção dos recursos naturais, associadas ao uso econômico devido à importância que a madeira tinha com o monopólio de sua exploração pela Coroa Portuguesa. Porém, a iniciativa de criar uma legislação ambiental apropriada aconteceu a partir da década de 1920.

O ambiente político-intelectual brasileiro no período de 1920 a 1940 era definido por um intenso nacionalismo aliado ao desejo de modernização da sociedade e das instituições do Estado. Foi um período no qual as discussões relacionadas à construção nacional tinham como pauta a educação, o trabalho, a estrutura administrativa do Estado, a saúde, as manifestações culturais, o patrimônio cultural e os aspectos da proteção à natureza que considerassem um desenvolvimento mais racional (FRANCO, 2002).

Nesta linha, as tentativas do Estado de ordenar os usos dos recursos naturais tiveram como ponto de partida a elaboração do Código Florestal Brasileiro, que entrou em vigor em 1934. No mesmo ano foram criados o Código de Caça e Pesca e o Código de Águas. A Constituição Federal Brasileira de 1934 introduziu na legislação o amparo dos poderes públicos aos monumentos naturais, a respeito do qual vale reproduzir parte do Art. 111, especificamente o § 2º: “Gozam do amparo e solicitude dos poderes públicos os monumentos artísticos, bem como os históricos e os naturais” (BRASIL, 1934).

Conforme aponta a secretária executiva adjunta do Instituto Socioambiental (ISA) e pesquisadora da política ambiental brasileira, Adriana Ramos (2012), a Constituição Federal Brasileira de 1934 introduziu na legislação a categoria de monumento público natural, e o Código Florestal, do mesmo ano, a noção de área reservada.

Ainda em 1934, foi realizada a Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, no Rio de Janeiro (FRANCO, 2002). Este encontro refletiu a mobilização e o tipo de pensamento vigente nas instituições públicas e organizações da sociedade civil que se preocupavam com as questões relacionadas à conservação da natureza. Era defendida a ideia de um Estado que, com suas intervenções, viesse a garantir o equilíbrio entre o progresso e a manutenção do patrimônio natural do país, seguido desta forma por leis, vigilância e punição, além de, principalmente, promover a educação e a conscientização da importância de se conservar a natureza (FRANCO, 2002).

Continuando com os apontamentos do autor, este pensamento político-intelectual era sempre associado à identidade nacional, uma vez que a conservação das riquezas naturais, da diversidade e da beleza proporcionava o estabelecimento dos laços afetivos das pessoas com o solo natal. Assim, cabia ao Estado ser “o principal sujeito na manutenção de um vínculo orgânico e harmônico entre natureza e sociedade, que representasse e catalisasse o processo de tomada de consciência da nacionalidade” (FRANCO, 2002, p. 89). A Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, em 1934, mobilizou grupos e associações cívicas, garantiu espaço junto às instâncias deliberativas no período do governo Vargas e, com isso, garantiu uma série de aprovações na legislação brasileira, além da criação dos primeiros parques nacionais (FRANCO, 2002).

Na década de 1930, foram instituídas as primeiras UCs no Brasil: o Parque Nacional de Itatiaia, criado em 1937, e os de Iguaçu e Serra dos Órgãos, em 1939. A criação dos primeiros parques nacionais reflete o pensamento vigente sobre a proteção da natureza da época, sendo a eles atribuída a categoria de monumentos públicos naturais, com ênfase na ideia de ecossistemas de grande valor estético e cultural.

Sobre os eventos e ações decorrentes do cenário político-intelectual entre as décadas de 1920 e 1940, Franco (2002) conclui que mais tarde, com o crescimento do desenvolvimento econômico de caráter predatório, houve uma grande frustração

diante da insuficiência destas medidas adotadas, além da percepção de que o pensamento da ciência não estava tendo espaço neste ambiente econômico.

Para Ramos (2012), a legislação ambiental brasileira ganha forma na década de 1960. Deste período datam o novo Código Florestal⁶, a Lei de Proteção à Fauna⁷, o Código de Pesca⁸, o Código de Mineração⁹, o Estatuto da Terra¹⁰ e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal¹¹. Entre as medidas e criações do novo Código Florestal, em 1965, está a criação de categorias e sua divisão conceitual como unidades que não permitiam a exploração dos recursos naturais e unidades que permitiam o uso dos recursos naturais (BRASIL, 1965).

Os professores pesquisadores Drummond e Franco (2009) também apontam a década de 1960 como um período em que o discurso conservacionista ganhou um corpo conceitual mais bem definido, destacando a influência do surgimento da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, em 1958 — mais especificamente no tempo de sua reestruturação, em 1966. Esta Fundação foi, por muitos anos, a mais influente organização não governamental conservacionista no país. Era definida pela própria organização como um grupo de idealistas conservacionistas que pretendiam se contrapor ao padrão da atividade econômica corrente no país e promover uma ação nacional para a conservação dos recursos naturais.

A legislação ambiental brasileira vai se aprimorando sucessivamente, criando uma estrutura jurídico-institucional diversa, como é possível observar no quadro a seguir (Quadro 2).

Quadro 2 – Cronologia da legislação ambiental brasileira de 1921 - 2012

Ano	Descrição	Identificação
1921	Criação do Serviço Florestal do Brasil	Decreto nº 4.421, 28/12/21
1934	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil	Brasil, 1934
1934	Código das Águas	Decreto nº 24.643, 10/07/34
1934	Código Florestal	Decreto nº 23.793, 23/01/34
1934	Código da Caça e Pesca	Decreto nº 23.672, 02/01/34
1964	Estatuto da Terra	Lei nº 4.504, 30/11/64

⁶ Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

⁷ Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967.

⁸ Decreto nº 221, de 28 de fevereiro de 1967.

⁹ Decreto nº 227, de 28 de fevereiro de 1967.

¹⁰ Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

¹¹ Decreto nº 289, de 28 de fevereiro de 1967.

1965	Novo Código Florestal	Lei nº 4.771, 15/09/65
1967	Proteção à Fauna	Lei nº 5.197, 03/01/67
1967	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF	Decreto nº 289, 28/02/67
1967	Código de Pesca	Decreto nº 221, 28/02/67
1967	Código de Mineração	Decreto nº 227, 28/02/67
1973	Criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA	Decreto nº 73.030, 30/10/73
1980	Zoneamento Ambiental	Lei nº 6.803, 02/07/80
1981	Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA	Lei nº 6.938, 31/08/81
1985	Criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente	Decreto nº 91.145, 15/03/85
1988	Constituição da República Federativa do Brasil	Brasil, 1988
1989	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA	Lei nº 7.735, 22/02/89
1990	Secretaria Nacional do Meio Ambiente	Lei nº 8.028, 12/04/90
1992	Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal - MMARHAL	Lei nº 8.490/92, 19/11/92
1997	Recursos Hídricos	Lei nº 9.433, 08/01/97
1998	Crimes Ambientais	Lei nº 9.605, 12/02/98
1999	Ministério do Meio Ambiente - MMA	Decreto nº 2.972, 26/02/99
1999	Educação Ambiental	Lei nº 9.795, 07/04/99
2000	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza	Lei nº 9.985, 18/07/00
2000	Agência Nacional de Águas	Lei nº 9.984, 17/07/00
2000	Prevenção, Controle e Fiscalização da Poluição causada por Lançamento de Óleo e outras substâncias perigosas em Águas Brasileiras	Lei nº 9.966, 28/04/00
2000	Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental	Lei nº 10.165, 27/12/00
2002	Carreira de Especialista em Meio Ambiente	Lei nº 10.410, 11/01/02
2002	Política Nacional de Biodiversidade	Decreto nº 4.339, 22/08/02
2006	Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.	Lei nº 11.284, 02/03/06
2006	Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP	Decreto nº 5.758, 03/04/06
2006	Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica	Lei nº 11.428, 22/12/06
2007	Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	Decreto nº 6.040, 07/02/07
2007	Desenvolvimento Territorial	Decreto nº 6.047, 22/02/07
2008	Detalha "o que", "como" e "onde" pode haver intervenção ou uso sustentável da vegetação nativa	Decreto nº 6.660, 21/11/08
2009	Mudanças Climáticas	Lei nº 12.187, 29/12/09

2011	Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do <i>caput</i> e do parágrafo único do Art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.	Lei complementar nº 140, 08/12/11
2012	Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências	Lei nº 12.651, 25/05/12

Fonte: Adaptado de Carelli (2004); Fernandes (2014).

No cenário internacional, a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que aconteceu em Estocolmo (Suécia), em 1972, também é um marco fundamental para o Brasil no quadro ambiental (RAMOS, 2012). Deste encontro resultaram inúmeras questões voltadas à necessidade de critérios e princípios comuns aos povos do mundo com o intuito de oferecer inspirações para as formas de preservar e melhorar o meio ambiente. A posição oficial do Brasil na Conferência era a defesa de que “o principal sujeito da proteção ambiental deveria ser o Homem, e que as consequências da pobreza [...] eram tão ou mais importantes que a poluição industrial, oriunda do desenvolvimento” (RAMOS, 2012, p. 46).

No rastro da Conferência, foi criada no Brasil a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), em 1973, órgão autônomo voltado para a conservação do meio ambiente e uso racional dos recursos naturais, que elaborou a proposta da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Esta política foi criada em 1981, pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Por meio dela se instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). A lei estabelece, no Art. 6º, a estrutura do sistema, composta por “órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público”. Desta forma, os órgãos que regulam o meio ambiente no Brasil passaram a compor um mesmo sistema, com o dever de cumprir a legislação ambiental brasileira e as resoluções do CONAMA.

O SISNAMA e o CONAMA tiveram uma expressividade maior a partir da Constituição da República de 1988. Por ela, o meio ambiente encontrou acolhida no

universo jurídico (AZEVEDO, 2006). Conforme disposto na Constituição da República, em seu Artigo 225, *caput*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

O meio ambiente deixa de ser um bem da União para ser um bem de todos, com a responsabilidade por sua proteção e preservação confiada textualmente ao Poder Público e à coletividade. Deste modo, a classificação do meio ambiente como um bem jurídico não se limita a uma questão conceitual apenas, mas ganha uma conotação prática, pois só aquilo que a ordem jurídica reconhecer como bem poderá ser objeto de direito, e só aquilo que é objeto de direito está dentro das relações jurídicas (SOUZA, 2010).

Consequência direta de tal fato era a grande fragilidade a que eram expostas as questões ambientais no Brasil já que, não sendo o meio ambiente considerado um bem em si, não poderia ser objeto de direitos. E, não sendo objeto de direitos, ninguém poderia exercer a sua proteção por faltar a este interessado uma das condições da ação, a saber: a possibilidade jurídica do pedido (SOUZA, 2010, p.26).

Adriano Stanley Rocha Souza (2010), doutor e mestre em direito processual, ao mencionar sobre as fragilidades que eram expostas as questões ambientais no Brasil antes da Constituição da República de 1988, não intenciona afirmar que o meio ambiente estava desprovido de instrumentos de proteção, mas que as várias normas anteriores tinham por objeto recursos naturais específicos e não o meio ambiente como um todo. O autor também destaca que na medida em que o meio ambiente é classificado no texto constitucional como sendo um bem de uso comum do povo, constitui o direito ao meio ambiente como difuso, “merecendo as garantias e defesas a este reservadas” (SOUZA, 2010, p 29).

A institucionalização da gestão ambiental continuou com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em 1989; da Secretaria do Meio Ambiente, em 1990; e do Ministério do Meio Ambiente, em 1992, mesmo ano da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro (também conhecida como Rio-92). Outros marcos importantes na legislação ambiental brasileira são a Política Nacional de Recursos

Hídricos, de 1997, a Lei de Crimes Ambientais, de 1998, e a lei que cria o SNUC, em 2000 (RAMOS, 2012).

De acordo com o que já foi exposto até o momento, é possível observar que a legislação ambiental brasileira conta com uma estrutura jurídico-institucional muito extensa. Para efeito desta pesquisa, é abordada parte destes dispositivos e seus aspectos relevantes sobre as restrições dos usos dos recursos naturais no meio rural. São detalhadas considerações sobre o Código Florestal e, mais especificamente, questões relativas às APAs, alguns aspectos da sua constituição e como foram pensadas antes mesmo da criação do SNUC.

2.1 Código Florestal e considerações sobre o Cadastro Ambiental Rural

Conforme já mencionado, o primeiro Código Florestal foi instituído por meio do Decreto 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Ele estabelecia o uso da propriedade em função do tipo florestal existente, bem como classificava as florestas em protetoras, remanescentes, modelos e de rendimento. Eram consideradas florestas protetoras as áreas que, devido à sua localização, serviam para os seguintes fins: conservar o regime das águas, evitar a erosão das terras, fixar dunas, auxiliar a defesa das fronteiras (julgado necessário pelas autoridades militares), assegurar condição de salubridade, proteger áreas que, por sua beleza, mereçam ser conservadas e abrigar “espécies raras de fauna indígena” (BRASIL, 1934). As florestas remanescentes formavam os parques nacionais, estaduais ou municipais, nos quais a conservação era considerada necessária por motivos de interesse biológico ou estético. Classificadas como floresta modelo eram as artificiais, conforme Art. 6º, constituídas por um “limitado número de essências florestais, indígenas e exóticas” (BRASIL, 1934). As florestas não compreendidas ou enquadradas nas demais classificações eram as de rendimento (BRASIL, 1934). O Código Florestal foi o instrumento que definiu objetivamente bases para a proteção territorial e “tinha como principais objetivos legitimar a ação dos serviços florestais, em franca implementação em alguns estados brasileiros desde o final do século XIX, além de regularizar a exploração do recurso madeireiro, estabelecendo as bases para sua proteção” (MEDEIROS, 2006, p. 50).

Um novo Código Florestal foi sancionado por meio da Lei nº 4771, de 15 de setembro de 1965. Seus objetivos seguiam basicamente a mesma linha do código antecessor. No entanto, ele extinguiu as tipologias existentes até então, substituindo-as por Parque Nacional e Floresta Nacional, Área de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL).

As APPs e RLs, para Medeiros (2006), são claras tentativas para conter os avanços sobre a floresta. São dispositivos considerados como limitações administrativas que, segundo Azevedo (2006), são a intervenção nas atividades de propriedades particulares pelo Poder Público em nome do bem-estar da sociedade: “devem ser as limitações impostas pela lei consideradas como um ônus que o proprietário deve suportar, já que é ele próprio também beneficiário do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (AZEVEDO, 2006, p. 84).

A APP foi definida pela referida Lei, no Art. 1º, como:

II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 1965).

São consideradas Áreas de Preservação Permanente, de acordo com o Art. 2º, as florestas e demais formas de vegetação situadas:

- a) Ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja:
 - 1) De 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - 2) De 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
 - 3) De 100 (cem) metros para os cursos d'água tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
 - 4) De 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 500 (quinhentos) metros de largura;
 - 5) De 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;
- b) Ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;
- c) Nas nascentes, ainda que intermitentes, e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;
- d) No topo de morros, montes, montanhas e serras;
- e) Nas encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- f) Nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) Nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

h) Em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação (BRASIL, 1965).

As áreas ao longo dos rios e nascentes, assim como as de encostas, tornam-se áreas que devem ser protegidas pelos proprietários em nome do bem comum, com o objetivo de mantê-las intactas para assegurar a normalidade dos recursos hídricos e a proteção do solo (AZEVEDO, 2006).

Considerando a rede hidrográfica na região da APA Serra Dona Francisca, as APPs totalizam 32,42 km², e os topos de morro, 11,54 km² — desta forma, somam 43,79 km². Cerca de 11% do total da região encontra-se protegida legalmente como Área de Preservação Permanente (JOINVILLE, 2012).

Outro dispositivo limitador, já mencionado, que aparece no Código Florestal de 1965 é a RL. Sua definição também está descrita no Art. 1º:

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas (BRASIL, 1965).

As áreas mantidas a título de RL são as florestas e outras formas de vegetação nativa que não estão situadas em APPs ou sujeitas ao regime de utilização limitada, suscetíveis ao corte desde que seja mantida uma porcentagem como RL.

A Lei do Código Florestal de 1965 também determinava que a área de Reserva Legal fosse averbada na inscrição de matrícula do imóvel. No Art. 16º, mais especificamente no item III, define-se a porcentagem de área que se aplica às propriedades rurais situadas em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa, como é o caso da região pesquisada no presente trabalho: “Vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País” (BRASIL, 1965).

Com o Código Florestal, houve a restrição quanto à utilização das margens dos rios, em que se torna obrigatória a preservação da mata ciliar. Segundo a pesquisadora Azevedo (2006), um ponto identificado como sendo bastante controverso na percepção dos agricultores da região da APA Serra Dona Francisca é a averbação da RL, pois sentem que são obrigados a dar parte de sua propriedade e não recebem nenhuma compensação. A pesquisadora também identificou que há falta

de informação sobre a averbação e, com isso, grande parte dos agricultores não sabe como proceder.

Desde a época em que foi publicado, o novo Código Florestal de 1965 foi revisado por várias medidas provisórias. Sua reformulação veio a ocorrer a partir de 2009, com a criação de uma Comissão Especial, na Câmara dos Deputados (Federal).

Deste modo, o Novo Código Florestal foi publicado pela Lei Federal nº 12.651, no dia 25 de maio de 2012. Nele, foram mantidas as regras e os limites para APP e RL.

O que se tem como principal novidade em relação aos Códigos Florestais anteriores corresponde ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), um registro público eletrônico obrigatório para todos os imóveis rurais, que tem como finalidade, conforme Art. 29º, *caput*, “integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento” (BRASIL, 2012).

A inscrição do imóvel rural no CAR deve ser feita preferencialmente em órgão ambiental municipal ou estadual. O proprietário ou possuidor rural precisa identificar o imóvel por meio de planta e memorial descritivo, com a indicação geográfica de pelo menos um ponto, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, Áreas de Uso Restrito, Áreas Consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal (BRASIL, 2012). Se a RL já foi averbada na matrícula do imóvel, o proprietário não será obrigado a fornecer ao órgão ambiental as informações relativas a ela.

O prazo para a realização do CAR é até o mês de maio de 2016, porém, há um projeto em tramitação cujo prazo para inscrição das propriedades rurais poderá ser estendido para até maio de 2018 (SENADO, 2015, *web*). A principal justificativa é de que apenas um terço dos imóveis rurais foi cadastrado até setembro de 2015 e, por isso, os meses que faltam para encerrar o prazo não serão suficientes. Além disso, são alegados problemas regionais no acesso ao CAR.

Esta questão aparece nas discussões do Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca. Sobre o Conselho Gestor, são abordadas algumas considerações neste e no capítulo seguinte. O CAR foi mencionado neste espaço como sendo de grande importância para a proteção ambiental, conforme registrado na Ata da Reunião:

Ricardo Plathow acrescentou que a Fundação 25 de Julho está realizando o Cadastro Ambiental Rural - CAR, que é de grande importância na questão ambiental. Disse que a Fundação está ajudando o agricultor familiar a realizar este cadastro de forma gratuita, sendo que foram realizados 350 cadastros até o prazo estipulado, o que representa mais da metade das propriedades. O prazo foi prorrogado por mais um ano e estão sendo agendados novos cadastros. Com relação à apresentação, Paulo Schulze perguntou quantas pequenas propriedades têm em Joinville e se todos terão acesso ao Cadastro de forma gratuita. Ricardo Plathow respondeu que os critérios para a gratuidade estão em Portaria e limita o atendimento aos produtores que tem a DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf, que qualifica o pequeno produtor familiar. Como já foram feitos mais de cinquenta por cento dos cadastros, com o prazo prorrogado, poderá se chegar ao atendimento de todos os produtores familiares (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Serra Dona Francisca, Joinville. Ata da reunião ordinária do Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca realizada no dia 09 de junho de 2015, p. 4).

A Fundação Municipal de Desenvolvimento Rural 25 de Julho está assessorando este processo na área rural de Joinville e, conseqüentemente, atende às populações de agricultores residentes na região da APA Serra Dona Francisca. O processo de cadastramento poderá auxiliar na integração das informações ambientais das propriedades rurais, tornando-se uma base de dados para diversos usos, inclusive no combate ao desmatamento.

São indicadas como vantagens para o proprietário rural que realizar o CAR: a comprovação de regularidade ambiental; ter um instrumento para planejamento do imóvel rural; segurança jurídica para os produtores rurais; acesso ao Programa de Regularização Ambiental (PRA); comercialização de cotas de Reserva Ambiental e acesso ao crédito agrícola. Segundo a Lei do Código Florestal de 2012, após cinco anos de sua publicação as instituições financeiras não poderão conceder crédito agrícola para os agricultores que não realizaram o CAR (CADASTRO AMBIENTAL RURAL SC, 2015, *web*).

Para que o proprietário possa utilizar os recursos florestais, ele deve se adequar ao Código Florestal, averbando ou cadastrando a reserva legal e protegendo as Áreas de Preservação Permanente (AZEVEDO, 2006).

No caso dos proprietários da região pesquisada, também devem observar a legislação ambiental de Santa Catarina e do município de Joinville, bem como os atributos legais em relação às Áreas de Proteção Ambiental, abordados na sequência deste capítulo.

2.2 Área de Proteção Ambiental (APA)

No cenário internacional, os objetivos estéticos e científicos dos primeiros parques nacionais, no fim do século XIX¹², tinham como proposta a delimitação de áreas protegidas sem a ocupação humana, o que foi gradativamente modificado em virtude da presença da sociedade em espaços que se pretendiam proteger (BRITO, 2000). O professor e pesquisador Antonio Carlos Diegues (2008) aponta que as mudanças podem ser observadas nas diretrizes de instituições internacionais, principalmente da União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (UICN)¹³ que, na década de 1980, condicionou a ocupação humana ao uso sustentável dos recursos naturais, priorizando a conservação (DIEGUES, 2008).

Ao comentar sobre os parques nacionais e a conservação no Brasil, Diegues (2008) destaca que os primeiros parques (e categorias similares) brasileiros são áreas extensas dotadas de atributos naturais cênicos com características significativas para o público externo (recreação e educação ambiental). Seu uso e atração não eram pensados para as populações que residiam dentro destas áreas. O objetivo era conservá-los contra os avanços de uma sociedade urbano-industrial, mas sem se atentar que, dentro destas áreas, existiam pessoas que não faziam parte deste avanço.

O período em que mais foram criadas UCs no Brasil foi entre 1979 e 1986¹⁴, em pleno regime militar. Essas unidades eram concebidas de forma autoritária, sem consulta às populações residentes ou afetadas pelas restrições impostas quanto aos usos dos recursos naturais (DIEGUES, 2008).

¹² O primeiro modelo de preservação de grandes áreas públicas foi o Parque Nacional de Yellowstone, em 1872. O objetivo da criação do parque estadunidense era proteger áreas naturais com o uso de técnicas e tecnologia para uma resposta cênica e científica. Não previa a ocupação humana, apenas a visitação pública (DIEGUES, 2008).

¹³ A União Internacional para Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (UICN) é a maior e mais antiga organização ambiental global. Fundada em 1948, sua sede está localizada em Gland, Suíça (IUCN, 2015, *web*).

¹⁴ Segundo o professor e pesquisador Diegues (2008), essa época coincidiu com um grande endividamento externo brasileiro (pelas solicitações de financiamentos de entidades bi ou multilaterais). Organizações como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) começaram a colocar e a fazer respeitar cláusulas contratuais de conservação ambiental. Neste momento, havia pouca mobilização social para a criação de unidades de conservação, que dependiam principalmente de cientistas e poucos conservacionistas que tinham acesso relativamente fácil ao governo militar.

A criação das APAs, segundo o professor e pesquisador Rodrigo Medeiros (2006), está vinculada à institucionalização da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). A Secretaria, criada em 1973 pelo Decreto Federal nº 73030, de 30 de outubro daquele ano, passou a dividir com o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) a responsabilidade de gestão e fiscalização das áreas protegidas.

Um programa próprio sobre as áreas protegidas foi criado pela SEMA e, como resultado, teve a proposição de quatro novas tipologias: “as Estações Ecológicas (ESEC) e as Áreas de Proteção Ambiental (APA), em 1981, além das Reservas Ecológicas (RESEC) e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), em 1984” (MEDEIROS, 2006, p. 54).

Segundo a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981 (BRASIL, 1981), que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, o Poder Público poderia declarar determinadas áreas do país para a proteção ambiental se houvesse interesse público, e em cada APA estabelecer normas (limitar ou proibir) dentro dos princípios constitucionais que regem o direito de propriedade, aplicando fiscalização e supervisão com as devidas sanções.

Os limites ou proibições estavam relacionados a:

- a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;
- b) a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais;
- c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas;
- d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional (BRASIL, 1981).

As lacunas no modelo brasileiro de áreas protegidas foram a base para justificar a instituição destas novas categorias. As APAs foram inspiradas no modelo de parques regionais europeus e tinham como objetivo estabelecer um padrão de proteção que atendesse áreas com ocupação humana, principalmente as urbanas, sem que a União tivesse que adquirir as terras (MEDEIROS, 2006).

Publicada no dia 14 de dezembro de 1988, a Resolução nº 010 do CONAMA dispõe sobre a regulamentação das APAs e as define, no Art. 1º, como “unidades de conservação, destinadas a proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas naturais ali existentes, visando a melhoria da qualidade de vida da população local e também objetivando a proteção dos ecossistemas regionais” (CONAMA, 1988).

Como consequência por haver duas instituições que exerciam funções similares, as tipologias criadas pela Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) se sobrepuseram às existentes e subordinadas ao IBDF. Uma demanda, porém, surge neste cenário: a necessidade de se criar um sistema que fosse único e que integrasse todas as áreas protegidas, que até então eram geridas por um conjunto jurídico-institucional disperso e diverso.

O estudo sobre a evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil, realizado por Medeiros (2006), aponta que o SNUC teve sua origem no mesmo ano da criação do IBAMA¹⁵, quando o instituto solicitou à uma organização não governamental, a Fundação Pró-Natureza (FUNATURA), que realizasse um estudo sobre as categorias de proteção existentes no país. O estudo resultou em uma proposta que, mais tarde, constituiu o SNUC.

A avaliação de Diegues (2008) sobre esta proposta (contida em Sistema Nacional de Unidade de Conservação: Aspectos Conceituais e Legais, Brasília, 1989) é de que ela parte de princípios que nortearam UCs de países industrializados sem a devida atenção às especificidades dos países do terceiro mundo, como o Brasil.

[...] nada se diz a respeito do uso sustentado dos recursos naturais nas áreas fora das unidades de conservação, nem se valoriza o comportamento das comunidades chamadas tradicionais que, por seu modo de produção e tecnologia patrimonial, contribuíram para a manutenção da diversidade (DIEGUES, 2008, p. 119).

A nova proposta do SNUC foi enviada ao congresso em 1992. Diegues (2008) considera que era uma proposta bem aquém do que se debate no âmbito internacional, mantendo uma visão extremamente conservadora da questão ambiental no Brasil por apresentar conceitos que são criticados pela UICN¹⁶ desde 1986, por não haver referências sérias sobre a compatibilização do aumento de áreas de proteção e populações residentes e também por não haver referência à proteção da diversidade cultural. “Em suma, o projeto apresentado pela Funatura/Ibama é um ‘sistema fechado’ e isolado da realidade do espaço total brasileiro que tem sido amplamente degradado e ‘mal desenvolvido’ há décadas” (DIEGUES, 2008, p. 120).

¹⁵ A administração das unidades de conservação passou a ser de responsabilidade do IBAMA no ano de 1989.

A professora e pesquisadora Cristina Teixeira (2005), ao fazer uma análise sobre as influências internacionais e seus desdobramentos quanto à constituição do paradigma do desenvolvimento sustentável, defende que a ideia de uso sustentável dos recursos naturais no Brasil já se manifestava em algumas categorias de UCs antes da lei que instituiu o SNUC. Para Teixeira (2005), a lei incorporou as discussões internacionais que vinham acontecendo sobre a preservação e a conservação da natureza no fim do século XX.

Em 1990, o desenvolvimento sustentável se tornou uma referência para a solução de conflitos relativos à ocupação humana em Unidades de Conservação (TEIXEIRA, 2005). A oficialização da noção de desenvolvimento sustentável apresentada pelo Relatório de *Brundtland*¹⁷ aconteceu na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, tornando-se um paradigma do desenvolvimento socioeconômico aliado à conservação dos recursos naturais (TEIXEIRA, 2005). O Brasil e demais países signatários da Agenda 21¹⁸ assumiram o compromisso de sua adoção na orientação de suas políticas de desenvolvimento.

Nos últimos anos, uma abordagem recorrente sobre as dimensões que devem ser levadas em conta para o desenvolvimento sustentável é a de Sachs (1993), que apontou, primeiramente, cinco dimensões de sustentabilidade (social, econômica, ecológica, espacial e cultural). Mais tarde, atualizou a referida abordagem e incluiu outras três, apontando assim oito dimensões (social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e política internacional).

Para Sachs (2002), a dimensão **social** se refere ao alcance de uma equidade na distribuição de renda e de bens, emprego com qualidade de vida e igualdade aos recursos e serviços sociais, a fim de reduzir a distância entre os padrões de vida de ricos e pobres; a **cultural** sugere equilíbrio entre tradição e inovação, capacidade de autonomia na elaboração de projetos nacionais integrados e a procura por raízes

¹⁷ Também chamado de relatório “Nosso futuro comum” (WCED, 1987, *web*), foi publicado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Definiu o conceito de desenvolvimento sustentável como sendo “o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”. O discurso da sustentabilidade leva para a ideia de lutar por um crescimento sustentado sem a sobreposição do sistema econômico sobre as condições ecológicas e sociais.

¹⁸ A Agenda 21 é um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas. Concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. A implantação da Agenda 21 foi o mais importante compromisso firmado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que aconteceu no Rio de Janeiro, em 1992 (MMA, 2015, *web*).

endógenas; a **ecológica** propõe a preservação do potencial dos recursos naturais, limitação do consumo de recursos e produtos que são facilmente esgotáveis, redução de resíduos e da poluição e limitação do uso dos recursos não renováveis; a **ambiental** diz respeito aos ecossistemas naturais, trata-se também de realçar sua capacidade de autodepuração; a **territorial** refere-se ao balanceamento das configurações urbanas e rurais, inclui a gestão do território, melhoria do ambiente urbano e das estratégias de desenvolvimento inter-regionais, além de estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas frágeis; a **econômica** aborda o desenvolvimento econômico entre setores equilibrado, alocação mais eficiente dos recursos e de um fluxo constante de investimentos públicos e privados, segurança alimentar, modernização contínua dos meios produtivos, pesquisa científica e tecnológica realizadas com razoável nível de autonomia e inserção na economia internacional; a **política nacional** envolve a democracia pelos termos de apropriação universal dos direitos humanos e implantação de projetos nacionais em parceria com empreendedores; e a **política internacional**, a promoção da paz e da cooperação internacional, eficácia do sistema de prevenção de guerras da Organização das Nações Unidas (ONU), controle financeiro internacional, gestão do patrimônio global como herança comum da humanidade, gestão da diversidade natural e cultural e sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica. Tanto a política nacional quanto a internacional deve envolver respeitabilidade, reconhecimento e aceitação nacional e internacional.

As oito dimensões apresentadas indicam compreensões de critérios que são afetadas pelas interações, como por exemplo: a equidade na distribuição de renda se encontra na dimensão social, mas poderia estar contemplando a dimensão econômica. Para Sachs (2002), ao planejar o desenvolvimento temos que considerar estas dimensões simultaneamente, uma forma de abordagem que evita o isolamento das dimensões e propicia as interações.

Há uma tendência de se omitir as diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável. O sentido da palavra sustentabilidade foi rapidamente subvertido (BARDINI, 2011). A melhor definição de sustentabilidade, segundo Bardini (2011), fora a apresentada pelo Relatório de *Brundland*. No entanto, o discurso da sustentabilidade se apresenta empobrecido e reduzido para apenas a dimensão ecológica e econômica. Conforme Rattner (1999), é essencial entender que um meio ambiente saudável é condição para uma sociedade sustentável, para o funcionamento da

economia e bem-estar da população, mas que a vida, tanto individual quanto social, não pode ser reduzida somente às questões biológicas e de produção/consumo.

Perguntas que emergem a partir deste contexto são: em que medida as preocupações e dimensões da sustentabilidade estão presentes nos referenciais internacionais do patrimônio cultural? As respostas internacionais para a solução de conflitos relativos à ocupação humana servem para o Brasil? Elas superam a dicotomia natureza e cultura? Serviriam desta forma para a Área de Proteção Ambiental Serra Dona Francisca? Os apontamentos de Diegues (2008) levam para reflexões sobre as particularidades brasileiras e a necessidade de se valorizar as populações residentes que, pelo seu modo de produção e com sua tecnologia patrimonial, contribuem para a manutenção da diversidade. Teixeira (2005) alerta para a consolidação do desenvolvimento sustentável como um paradigma que veio dar respostas aos conflitos. No entanto, o próprio autor Diegues (2008) alerta, em seu livro, que a análise apresentada por ele sobre as categorias de unidades de conservação e o papel das populações tradicionais foi anterior à aprovação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, em 2000, quando parte das propostas de grupos socioambientalistas foi incorporada.

O fato é que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza seguiu diretrizes internacionais sobre as unidades de conservação como saída para a proposição do uso sustentável dos recursos naturais (TEIXEIRA, 2005). Na sequência, são considerados alguns aspectos deste instrumento legal em que podemos considerar que houve avanços com relação aos demais instrumentos já existentes, principalmente no que se refere ao envolvimento das populações residentes nas áreas, aos conselhos gestores e aos planos de manejo desenvolvidos com a participação da sociedade.

2.3 O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)

O SNUC foi instituído pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Estabelece normas para criação, implantação e gestão das UCs, termo utilizado no Brasil para designar as áreas definidas pelo Poder Público para a preservação dos bens naturais, como fauna, flora, clima, paisagens, entre outros.

A criação do SNUC marcou a modificação na gestão de grande parte das áreas protegidas que, anteriormente, eram dispersas em diferentes instrumentos legais, estabelecendo critérios mais definidos para o gerenciamento das tipologias de suas categorias (MEDEIROS, 2006).

Os objetivos SNUC, conforme descrição no Art. 4º da Lei, são:

- I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
- X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente (BRASIL, 2010).

As categorias das Unidades de Conservação definidas pela lei se dividem em dois grupos: unidades de proteção integral (estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio da vida silvestre) e unidades de uso sustentável (áreas de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna, reservas de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural). O objetivo das Unidades de Proteção Integral é a preservação da natureza em que se admite apenas o uso indireto dos recursos naturais. O objetivo das Unidades de uso sustentável, por sua vez, está em compatibilizar a conservação da natureza admitindo o uso sustentável de parte dos recursos naturais (BRASIL, 2010).

No quadro a seguir (Quadro 3) estão descritas todas as categorias e os respectivos conceitos sobre o entendimento de cada um perante a lei.

Quadro 3 – Categorias das Unidades de Conservação

Grupos	Categorias	Descrição
UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL	Estação Ecológica	De posse e de domínio públicos, as áreas particulares incluídas em seus limites são desapropriadas. É proibida a visitação pública, exceto para objetivo educacional e estando de acordo com seu Plano de Manejo. A pesquisa científica depende de autorização e está sujeita às condições e restrições estabelecidas por lei.
	Reserva Biológica	Objetiva a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.
	Parque Nacional	Tem como objetivo a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.
	Monumento Natural	Seu objetivo é preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. Pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.
	Refúgio de Vida Silvestre	Proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e de fauna residente ou migratória é seu objetivo.
UNIDADES DE USO SUSTENTÁVEL	Área de Proteção Ambiental	Em geral, é uma área extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, 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.
	Área Relevante Interesse Ecológico	Uma área, em geral, de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.
	Floresta Nacional	Uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas, tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.

Reserva Extrativista	Utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a unidade.
Reserva de Fauna	Uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.
Reserva Particular do Patrimônio Natural	Uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.

Fonte: Adaptado de Brasil, Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Sendo a APA uma UC de uso sustentável, é entendida pela referida lei (conforme descrição no Art. 15) como uma área que, em geral, é extensa e possui um certo grau de ocupação humana. É constituída por terras públicas ou privadas e podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada que estiver localizada em uma APA, desde que respeitados os limites constitucionais.

Desta forma, as APAs visam assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais com o objetivo de disciplinar a ocupação humana de forma socialmente justa e economicamente viável, compatibilizando, assim, a presença humana com a biodiversidade. Para tal, a participação da sociedade civil e da população residente está condicionada à formação de um conselho que deverá ser constituído de acordo com os parâmetros da lei, como acontece com a APA Serra Dona Francisca e que será melhor discutido no terceiro capítulo. Na sequência deste capítulo são apontados aspectos conceituais sobre o Conselho Gestor da uma APA e seu Plano de Manejo.

2.3.1 O Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental (APA)

De modo geral, a inserção da participação social na gestão das políticas públicas ainda é recente no Brasil. A redefinição do papel do Estado como não tendo

mais uma governança totalitária, assim como a democratização da sociedade, são processos que vieram a ser consolidados judicialmente com a Constituição Federal de 1988. O capítulo da Constituição que é dedicado à temática ambiental reflete parte desta mudança, já que tornou o meio ambiente uma responsabilidade do governo e da sociedade (ABREU E PINHEIRO, 2012).

A gestão ambiental compartilhada entre Estado e sociedade civil passou a ter um espaço institucionalizado e qualificado com a lei que instituiu o SNUC. A lei induz processos participativos e democráticos da gestão ambiental ao determinar a criação de conselhos gestores e, com isso, apresenta-se em consonância com a Constituição Federal e outras disposições expressas pela estrutura jurídico-institucional ambiental.

Sobre o Conselho Gestor das APAs, o Art. 15 da Lei determina que:

§ 5o A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei (BRASIL, 2000).

Desta maneira, a APA deve dispor de um conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração.

A administração da UC deve se realizar em parceria com o Conselho Gestor, de modo que o conselho passa a ter direitos em um órgão público de gestão territorial. Assim, o poder de delimitar regras para o uso de ocupação da área é compartilhado com a sociedade civil e, além disso, incentiva a interação com as organizações não governamentais. Observa-se também, nas recomendações da referida lei, que deve haver um completo envolvimento das populações relacionadas à preservação, assim como a preocupação quanto às condições de permanência da população tradicional¹⁹,

¹⁹ Para Diegues (2008), as culturas e sociedades tradicionais são caracterizadas pela “a) dependência e até simbiose com a natureza, os ciclos naturais e os recursos naturais renováveis a partir dos quais se constrói um *modo de vida*; b) conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos que se reflete na elaboração de estratégias de uso e de manejo dos recursos naturais. Esse conhecimento é transferido de geração em geração pela oralidade; c) noção de território ou espaço onde o grupo social se reproduz econômica e socialmente; d) moradia e ocupação desse território por várias gerações que alguns membros individuais possam ter-se deslocado para os centros urbanos e voltado para a terra de seus antepassados; e) importância das atividades de subsistência, ainda que a produção de mercadorias passa estar mais ou menos desenvolvida, o que implica uma relação com o mercado; f) reduzida acumulação de capital; g) importância dada à unidade familiar, doméstica ou comunal e às relações de parentesco ou compadrio para o exercício das atividades econômicas, sociais e culturais; h) importância das simbologias, mitos e rituais associados à caça, à pesca e atividades extrativistas; i) a tecnologia utilizada é relativamente simples, de impacto limitado sobre meio ambiente. Há reduzida divisão técnica e social de trabalho, sobressaindo o artesanal, cujo produtor (e sua família) domina o processo de trabalho até o produto final; i) fraco poder político, que, em geral, reside com os grupos de

respeitando o modo de vida e suas fontes de subsistência, seja com a indenização, seja com a criação de um termo de compromisso enquanto não forem reassentadas com limitações necessárias para a conservação da natureza. Sobre as atribuições do conselho da unidade de conservação:

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

- I - elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;
- II - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;
- III - buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;
- IV - esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;
- V - avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação;
- VI - opinar, no caso de conselho consultivo, ou ratificar, no caso de conselho deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da unidade;
- VII - acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;
- VIII - manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e
- IX - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso (BRASIL, 2000).

Quanto ao processo de gestão compartilhada das APAs, a autora Pádua (2001) destaca que é difícil e, em alguns casos, impossível de ocorrer, principalmente por se prestar ao exercício de ordenamento territorial e diálogo entre diversos atores envolvidos, o que torna o processo participativo algo ideal e pouco real. A diversidade de atores nestes territórios e o manejo de uma área com objetivos tão amplos faz com que esta gestão fique muito dispendiosa, diminuindo o número dos que se atrevam a participar (PÁDUA, 2001).

Segundo Abreu e Pinheiro (2012), ainda há a necessidade de avançar na prática, pois o que se observa são discursos participativos que, na realidade, estão limitados em consultas à população. A participação na gestão deve acontecer de maneira que os sujeitos se envolvam nas decisões, no planejamento, no acompanhamento e nas propostas de soluções.

poder dos centros urbanos; I) auto-identificação ou identificação pelos outros de se pertencer a uma cultura distinta das outras” (DIEGUES, 2008, p. 89-90).

Para os pesquisadores Costa e Silva (2012), com a publicação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a democratização da gestão ambiental se tornou um desafio para os gestores e representantes da sociedade civil. Com a proposta de apresentar e discutir questões relacionadas aos desafios da gestão participativa de APAs e noção de negociação política, Costa e Silva (2012) concluem que ao mesmo tempo em que há uma certa tentativa de democratização destas políticas ambientais, o Estado não responde a esta reestruturação institucional e seus representantes, por vezes, não demonstram agir de forma a assegurar a heterogeneidade de interesses e opiniões. “Nestes casos, permanecemos ainda em dúvida sobre esta real vontade de democratização” (COSTA E SILVA, 2012, p. 456).

Sobre a gestão compartilhada, a professora e pesquisadora Gohn (2006) destaca que esta não poderá transferir responsabilidades dos gestores públicos para os representantes da sociedade, que não é competência de um Conselho Gestor a gestão propriamente dita: “Ele deve fazer a apreciação prévia dos atos do gestor público nos planos, orçamento, normas básicas, avaliação de resultados para a população [...] mas não substituir o gestor” (GOHN, 2006, p. 10). Para exemplificar esta questão em relação à pesquisa, a gestão da APA Serra Dona Francisca é de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Joinville, através da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA); não é competência do Conselho Gestor APA Serra Dona Francisca a gestão desta UC, cabendo ao conselho a apreciação e também a deliberação dos atos da SEMA como gestora pública.

Acerca dos processos participativos, Costa (2012) destaca que compreender o fenômeno participativo também é buscar entender como os sujeitos atuam e constroem esse processo, sem deixar de considerar os interesses e conflitos inerentes a eles e aos grupos.

Há representantes de órgãos públicos e da sociedade civil que, por outro lado, assumem este processo, mas existe um desequilíbrio de forças e de informações que torna dificultosa a participação, além da dificuldade dos participantes assumirem os diferentes interesses e conflitos nas negociações que são colegiadas nos conselhos (COSTA E SILVA, 2012). De acordo com os autores, a gestão participativa do Estado com a sociedade civil passou a ser um desafio de algo que ainda está em processo de construção. Legalmente e formalmente está constituído, mas sua real efetivação no processo ainda está a caminho, assim como ocorre com APA Serra Dona Francisca, conforme apontamentos discutidos no próximo capítulo.

2.3.2 Plano de Manejo

Foi também a partir da lei que instituiu o SNUC que toda UC passou a dispor obrigatoriamente de um Plano de Manejo. O Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta alguns artigos da referida lei, também estabelece disposições específicas sobre esta questão.

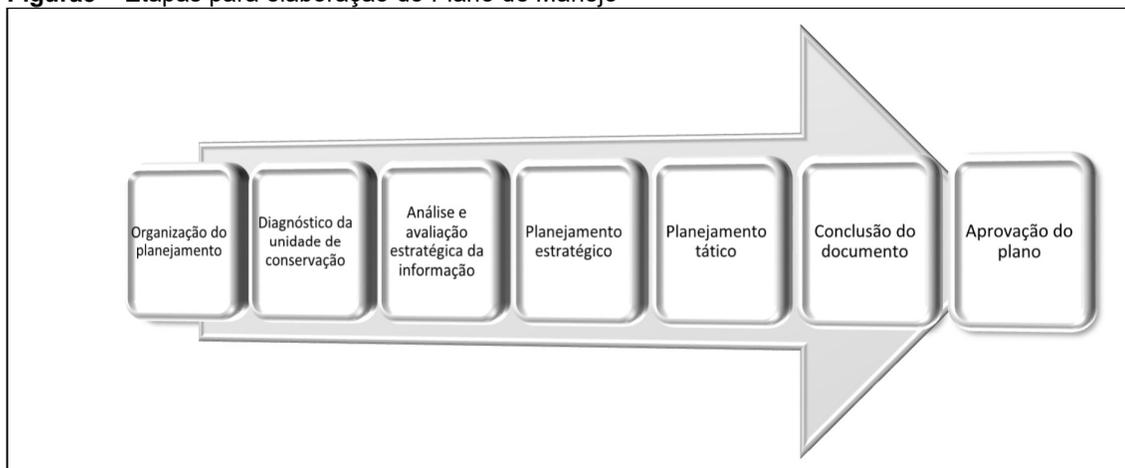
O Plano de Manejo é conceituado pela Lei, no Art. 2º, como um documento técnico que, mediante os objetivos da uma Unidade de Conservação, estabelece o zoneamento e as normas que devem reger o uso e manejo dos recursos naturais (BRASIL, 2000). Deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da criação da UC, conforme Art. 27, § 3º, da mesma Lei. Passando o prazo, os órgãos responsáveis executores, e, não havendo personalidade jurídica, os próprios governos, poderão figurar como réus no caso de ações civis públicas.

A engenheira florestal e advogada Maria Olatz Cases (2012), que durante os últimos 20 anos colaborou como especialista em UCs em diversos projetos do IBAMA e do Ministério do Meio Ambiente, define o Plano de Manejo como:

[...] um instrumento para a gestão da unidade de conservação, produto de um processo de planejamento, que prescreve a situação final que se quer atingir (os objetivos que se desejam alcançar e o zoneamento) e as estratégias para tal. Apesar de ser um documento técnico, hoje em dia o plano de manejo deixou de ser apenas usado pelos especialistas e gestores para a gestão da unidade, e se transformou no documento que reflete o consenso da sociedade para sua consolidação (CASES, 2012, p.82).

Na prática, o Plano de Manejo é uma lei interna das Unidades de Conservação e, quando elaborado, no caso de Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Áreas de Proteção Ambiental, a participação pública é tida como obrigatória.

A metodologia e o conteúdo de um Plano de Manejo devem ser adaptados ao contexto de cada Unidade de Conservação, pois não é um processo padronizado. O não sucesso de muitos planos está vinculado a uma aplicação mecânica dos procedimentos gerais (CASES, 2012). Considerando estas questões, a autora detalha um caminho a ser seguido na elaboração dos Planos de Manejo, apresentado em sete etapas (Figura 3):

Figura3 – Etapas para elaboração do Plano de Manejo

Fonte: Adaptado de CASES, 2012.

Cases (2012) também destaca que os órgãos gestores devem preparar roteiros metodológicos que especifiquem a elaboração dos Planos de Manejo e as etapas do planejamento. Sua colocação está de acordo com o Decreto nº 4.340/2002:

Art. 14. Os órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, em suas respectivas esferas de atuação, devem estabelecer, no prazo de cento e oitenta dias, a partir da publicação deste Decreto, roteiro metodológico básico para a elaboração dos Planos de Manejo das diferentes categorias de unidades de conservação, uniformizando conceitos e metodologias, fixando diretrizes para o diagnóstico da unidade, zoneamento, programas de manejo, prazos de avaliação e de revisão e fases de implementação (BRASIL, 2002).

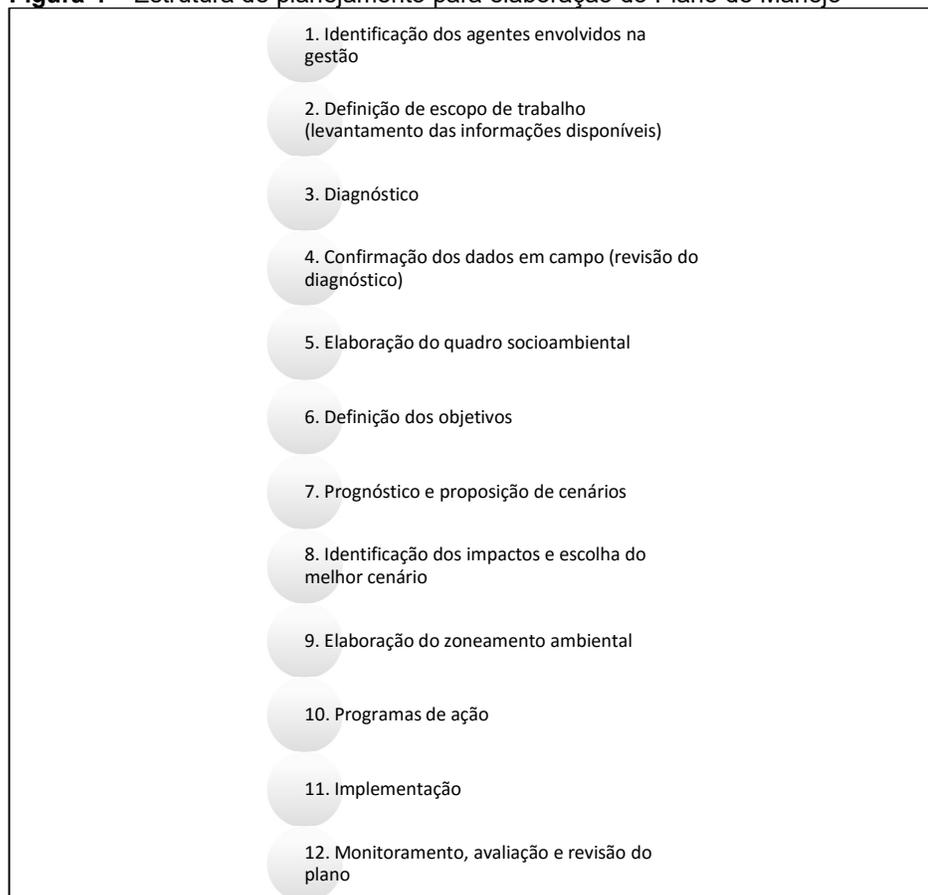
Conforme este artigo, foi elaborado, em 2002, o roteiro metodológico para a elaboração do Plano de Manejo das APAs, desenvolvido pelos técnicos do IBAMA. Este instrumento foi criado para servir de auxílio no processo de elaboração dos Planos de Manejo, não para ser uma metodologia com regras engessadas a serem seguidas, considerando que cada área tem suas particularidades. Desta forma, o roteiro aponta para uma visão geral dos assuntos a serem tratados e apresenta alternativas para o planejamento das APAs.

Segundo o IBAMA (2002), a elaboração do Plano de Manejo deve ser um processo contínuo, em que os conhecimentos gerados evoluem simultaneamente durante a implementação do plano, dando a base para futuras revisões; gradativo, pois depende da profundidade dos conhecimentos gerados; flexível, possibilitando sua revisão; e também participativo, envolvendo a participação de vários segmentos da sociedade. A implementação de um Plano de Manejo ocorre num período temporal

de até cinco anos, devendo ser iniciados os levantamentos que subsidiarão as revisões já no fim do segundo ano.

O roteiro elaborado pelo IBAMA visa estabelecer um processo contínuo de planejamento e gestão de APAs, utilizando técnicas de planejamento estratégico, participativo e de qualidade ambiental, e também uma abordagem sistêmica, processual e participativa para atingir os objetivos e metas da gestão de APAs. Objetiva estabelecer ainda procedimentos claros e flexíveis para o planejamento e a gestão dessas áreas e que se enquadrem de maneira realista na escala dos recursos institucionais, sociais e financeiros, além de apresentar mecanismos e instrumentos facilitadores da participação social em seus aspectos qualitativos e quantitativos, enquanto política de conservação do patrimônio ambiental (IBAMA, 2002). O roteiro sugere uma estrutura de planejamento que, conforme a Figura 4, tem etapas consideradas essenciais e que podem ocorrer simultaneamente.

Figura 4 – Estrutura de planejamento para elaboração do Plano de Manejo



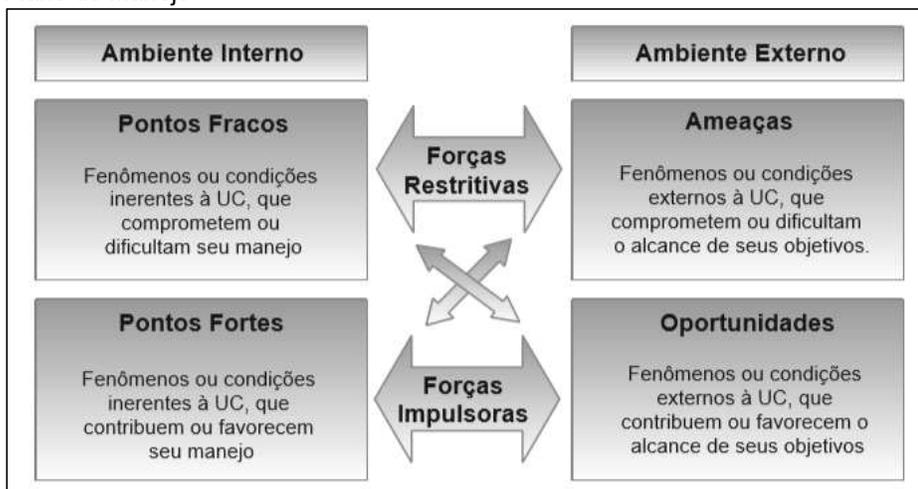
Fonte: Adaptado de IBAMA, 2002.

No que se refere ao início das etapas propostas, o Plano de Manejo deve ter a participação dos representantes das instituições atuantes na região da APA e, desta forma, para cada instituição identificada o roteiro sugere que sejam especificados os seguintes itens: principais interesses, expectativas, funções, potenciais e limitações para a gestão da área (IBAMA, 2002).

Após a identificação e a definição da equipe, a próxima etapa é a sistematização das informações disponíveis, com intuito de chegar a um diagnóstico da área, o qual auxiliará na elaboração do quadro socioambiental. Nesta fase, os levantamentos de campo são momentos de envolvimento com as comunidades em visitas e consultas para obtenção de dados e informações, em que são analisadas aquelas que irão influenciar a tomada de decisões (IBAMA, 2002).

Na Figura 5, segue o esquema sugerido pelo roteiro metodológico (IBAMA, 2002) para a análise de informações do ambiente interno e externo inerentes à Unidade de Conservação.

Figura 5 – Esquema para análise das informações do ambiente interno e externo para elaboração do Plano de Manejo



Fonte: IBAMA, 2002.

Ao mesmo tempo, são feitos os estudos de socioeconomia e específicos, de acordo com as características da UC.

A função do quadro socioambiental é fazer uma análise da situação socioambiental para que os principais problemas e oportunidades sejam identificados e, assim, fornecer informações para as seguintes etapas: definição dos objetivos, prognósticos e cenários futuros; identificação dos principais problemas ambientais

(seus causadores e impactos); concepção dos planos de gestão e formulação do zoneamento ambiental, programas de ação, implementação, monitoramento e revisão do plano (IBAMA, 2002).

Ainda sobre o processo participativo em relação ao Plano de Manejo, é importante perceber que ele deve ocorrer como uma forma de garantir maior apoio para a unidade, em que, por meio do diálogo aberto e da compreensão da heterogeneidade de visões, consiga-se a adesão das populações e instituições locais para a realização do planejamento e manejo (CASES, 2012).

No processo participativo do planejamento, trata-se de envolver todos os grupos relevantes para o manejo da unidade, como os residentes locais, moradores, usuários dos recursos, organizações não-governamentais ambientalistas, organizações não-governamentais e associações de base, prefeituras, setor privado, comunidade acadêmica, administrações regionais ou outras instituições federais (CASES, 2012, p. 109).

Sobre as formas de participação, Cases (2012) aponta para algumas estratégias, como a presença de representantes do Conselho Gestor na equipe de planejamento, a realização de diagnósticos participativos, reuniões abertas para a sociedade e oficinas de consulta e de tomada de decisão e discussão na aprovação do Plano de Manejo. Para a autora, as oficinas de planejamento participativo proporcionam o entendimento das variadas situações dentro de uma unidade de conservação e seu entorno e proporciona um espaço para que todas as partes envolvidas expressem sua visão sobre a área, estabelecendo a relação de causa e efeito de suas visões, para que depois estas informações virem objetivos e resultados almejados. O principal objetivo destas oficinas “é dar subsídios para o planejamento da unidade, tentando solucionar seus atuais problemas e visando a conservação de seus recursos naturais” (CASES, 2012, p. 109). Os resultados das oficinas devem ser consolidados pela equipe de planejamento, e consultas públicas realizadas também devem ter suas informações/resultados analisados pelo corpo técnico e pelo órgão gestor da Unidade de Conservação.

As oficinas de planejamento com enfoque participativo estabelecem como protagonista do desenvolvimento local sustentável a sociedade, já que é imprescindível para a elaboração do Plano de Manejo (IBAMA, 2002).

Cases (2012) conclui que o planejamento, neste caso se referindo ao Plano de Manejo como um todo, é só o primeiro passo, ele não é o fim em si mesmo. Sua

implementação, monitoramento e avaliação são fundamentais para que ele não perca sua finalidade.

A presente proposta de pesquisa, de acordo com o exposto na introdução, tem o objetivo de analisar as possibilidades e os limites da gestão da paisagem cultural Serra Dona Francisca, que é uma UC de uso sustentável instituída na região rural de Joinville desde 1997 e que teve seu Plano de Manejo decretado em 2013. A seguir, são abordados aspectos específicos sobre esta UC.

Logo, não basta que Palomar observe as coisas por fora e não por dentro:
daqui por diante irá observá-las com um olhar que vem do exterior,
não de dentro de si mesmo.
Procura logo fazer a experiência:
agora não é ele que está olhando,
mas é o mundo exterior que olha para fora.
[...]

Italo Calvino - Palomar



Propriedade localizada na Estrada Quiriri

Fonte: Fotografia de Fernanda Dalonso. Joinville, 10 dez. 2015.

Na Estrada Quiriri encontram-se diversas quedas d'água, rios e riachos. A preservação da Mata Atlântica e as propriedades rurais destacam-se nesta paisagem.

3. A SERRA DONA FRANCISCA E SUA CONSTITUIÇÃO COMO ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA) EM JOINVILLE

O município de Joinville localiza-se na região Sul do país, no litoral norte do estado de Santa Catarina. Sua população estimada é de 554.601 habitantes, sendo 535.838 em área de ocupação urbana e 18.763 em área de ocupação rural (IPPUJ, 2015).

A cidade teve, na metade do século XIX, uma grande corrente imigratória de contingentes europeus, resultante da aliança com a Sociedade Colonizadora de Hamburgo. A historiadora Giralda Seyferth (1990) destaca que a imigração no Brasil desencadeou-se mais notadamente após 1850, quando a colonização se aliou ao setor privado. Ela comenta que um dos exemplos mais bem sucedidos de colonização particular é o da Colônia Dona Francisca, originada de um dote recebido pelo príncipe François Ferdinand Philippe de Orleães (filho do rei da França), quando se casou com a princesa Francisca Carolina (filha de D. Pedro I, Imperador do Brasil). Entre 1851 e 1897, a Sociedade Colonizadora enviou para a cidade de Joinville cerca de 28 mil imigrantes europeus e, na continuidade do processo, foi predominante a vinda de colonos germânicos (FICKER, 1965; GREIN, 2012). É importante destacar que o município já havia sido ocupado, além dos povos pré-coloniais, há mais de 6 mil anos por luso-brasileiros e afro-brasileiros, também no início do século XIX.

Os lotes que se estabeleceram na região seguiam padrões impostos pela administração da colônia. O capitão e engenheiro-geógrafo do exército da Prússia e membro da Sociedade Hamburguesa de Colonização, Theodor Rodowicz-Oswiecimsky (1992), relata em seu livro o processo inicial da ocupação germânica, de meados do XIX, que deixou marcas culturais na região.

Assim, com a chegada destas embarcações, nada menos de três nacionalidades chegara à nascente Colônia. Alemães, em menor número; suíços (falando um alemão quase incompreensível) e noruegueses, dos quais, um pequeno número, embora sem falar, entendia o alemão. Compreender-se-ia logo que as diversas línguas dificultasse a divisão das terras, mas assim no acontecer, pois se formaram três núcleos, com três picadas discriminatórias, partindo do local da futura cidade de Joinville: em direção sueste, a picada alemã; para oeste a dos suíços e a do norte para os noruegueses. A maioria dos alemães e suíços receberam 18-20 morgos, à razão de 3\$ por morgo, e crédito para pagamento em três anos, sem juros. Os noruegueses dividiram-se em diversos grupos, cultivaram suas terras,

regulando 8 morgos por pessoa, mas trabalhando coletivamente, à maneira de “Mutirão” (RODOWICZ, 1992, p.18).

Os imigrantes logo estabeleceram formas de produção de acordo com a oferta dos recursos naturais da região, como por exemplo, o uso das madeiras como subsídio para as construções (RODOWICZ, 1992).

A policultura, conforme menciona Seyferth (1990), é uma caracterização do lote rural, as técnicas agrícolas empregadas são resultantes da adaptação das práticas europeias e indígenas. Uma produção agrícola diversificada foi se formando na região, com a cultura do aipim, produção da farinha, cultivo de cana-de-açúcar, produção de melado, cachaça e açúcar, batata doce, queijos e pães numa mesma propriedade.

Os administradores da Colônia Dona Francisca tinham o objetivo de construir estradas que dessem acesso aos planaltos catarinense e paranaense, para poderem realizar o comércio com a região. Desta forma, foi iniciado o processo de criação da Estrada Dona Francisca, em 1858, possibilitando também o surgimento de povoados na região (GREIN, 2012). Com o início das obras, foram divididos lotes coloniais nas proximidades, que constituíram o núcleo Pedreira²⁰ (FICKER, 1965).

A Serra Dona Francisca foi fundamental para a consolidação da colonização. Ligando o litoral ao planalto, a estrada permitia escoar a produção de erva-mate pelo porto de São Francisco do Sul (Santa Catarina, Brasil), permitindo também novos núcleos coloniais acima da serra (GREIN, 2012). Ainda segundo o historiador, durante o período do século XIX e o início do século XX, a Serra Dona Francisca podia ser entendida como uma estrada que ligava o comércio do norte de Santa Catarina, influenciando no desenvolvimento econômico, político e cultural da cidade.

Conforme mencionado, o processo de imigração germânica deixou marcas culturais em Joinville, e estas marcas formam um referencial de passado da cidade, que está representado na contemporaneidade por meio do rural (GREIN, 2015). Estas representações alusivas à colonização da região foram sendo produzidas e incorporadas aos planos urbanísticos e também operacionalizadas em roteiros culturais que fomentam atividades turísticas promovidas tanto pelo Poder Público como pelo privado (GREIN, 2015).

Um estudo mais detalhado sobre as marcas contemporâneas no meio rural de Joinville, também chamadas de vetores de identidade, pode ser encontrado na

²⁰ Hoje região de Pirabeiraba.

dissertação “Patrimônio e roteiros turísticos: um estudo sobre as contemporâneas estratégias de patrimonialização do meio rural de Joinville (1990-2012)”, de autoria de Gustavo Grein. Neste estudo também são apontados referenciais sobre como o meio rural de Joinville foi concebido pelo Poder Público no que tange ao planejamento da cidade, possibilitando a identificação de fatores que levaram à criação da APA Serra Dona Francisca. Algumas destas questões são apresentadas na sequência do capítulo.

3.1 A criação da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca

A forma como as áreas rurais foram geridas e planejadas em Joinville influenciou significativamente na criação da APA Serra Dona Francisca.

A ausência de projeções para áreas rurais no Plano Básico de Urbanismo de 1966 (GREIN, 2015) pode ser um ponto de análise para o entendimento sobre como o rural foi representado nos estudos urbanísticos da cidade. O Plano de 1966, um estudo encomendado para a Sociedade Serete de Estudos e Projetos Ltda., tinha como objetivo apresentar a situação da cidade de Joinville na época e apontar premissas para seu desenvolvimento econômico e urbanístico. O plano qualificava Joinville como uma cidade industrial e, conseqüentemente, as projeções de desenvolvimento econômico e urbanístico tinham como foco a indústria, e o crescimento demográfico estava estritamente associado à geração de empregos (GREIN, 2015). O estudo foi pensando para subsidiar a construção do Plano Diretor da cidade. Os planos diretores estavam ocorrendo em vários municípios na década de 1960 (GREIN, 2015), e a preocupação apontava para o crescimento populacional e seu impacto no planejamento urbano — os números apresentados sobre as áreas rurais são apenas para indicar o crescimento do tecido urbano.

A explosão demográfica fez aumentar as áreas urbanas e gerou também modificações nas áreas rurais, inclusive naquelas áreas dos mananciais de água que abastecem a região. No estudo realizado pelo geógrafo Naum Alves de Santana (1998) sobre o processo de produção do espaço urbano e dos loteamentos em Joinville entre os anos 1949 e 1996, é possível observar que o processo de industrialização fez a cidade expandir em várias direções, dentre elas as áreas rurais.

A estrutura urbana, até metade do século XX, apresentava-se concentrada em pequeno centro comercial “em torno do qual se instalavam grande parte das fontes de emprego, sejam comerciais ou industriais” (SANTANA, 1998, p. 22). Com a industrialização crescente, houve mudanças estruturais na população, e “consequentemente na configuração do espaço urbano” (SANTANA, 1998, p. 24).

O crescimento do tecido urbano para as áreas rurais teria movido o desenvolvimento de outro estudo, o Plano de Estruturação Urbana (PEU) de 1987. Realizado após 14 anos da apresentação do primeiro Plano Diretor²¹ do município, ele foi desenvolvido por uma equipe de profissionais de arquitetura, engenharia e geografia (GREIN, 2015) e foi muito relevante para o planejamento de Joinville. Uma das principais preocupações que determinou a demanda deste estudo era saber as causas que influenciaram estes acontecimentos que, na ocasião, foram tratados como um problema social e econômico.

Algumas recomendações foram apresentadas no PEU, que propunha a institucionalização do macrozoneamento do solo, compatibilizando os usos e a ocupação de acordo com as características peculiares das unidades territoriais da cidade. Uma das recomendações foi destinada para a APA da Serra do Mar, apresentada pela subdivisão Zona Agrícola com Aptidão Restrita, Zona de Proteção dos Mananciais e Zona de Proteção da Encosta.

A Zona de Proteção dos Mananciais foi definida pelo PEU como a área que envolve a parcela montanhosa das bacias dos Rios Piraí e Motucas e também quase toda a bacia do Rio Cubatão situada em território joinvilense (PEU, 1987). Sendo o principal manancial de abastecimento de água da cidade, o Plano indicava alguns cuidados especiais sobre seu uso e ocupação e também reforçava a preservação desta região, apontando inclusive um trabalho que vinha sendo desenvolvido pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN)/Fundação Nacional Pró-Memória sobre a pretensão de implantar um roteiro cultural sobre a Estrada Dona Francisca:

[...] existe o trabalho desenvolvido pelo SPHAN/Fundação Nacional Pró-memória, que pretende implantar o roteiro cultural da Estrada Dona Francisca, ao longo da referida estrada, considerando a ocupação histórica – principal legado da colonização alemã – ainda existente na área, além de um

²¹ O primeiro Plano Diretor de Joinville foi apresentado pela Lei nº 1262, de 27 de abril de 1973. Até aquele momento as normas de uso e ocupação do solo eram apresentadas por leis específicas (GREIN, 2015).

conjunto de práticas que forma um quadro cultural de valor inestimável (PEU, 1987, p. 20-21).

Mais adiante, as recomendações de cunho ambiental são retomadas no Plano, apontando sobre a necessidade de se elaborar uma legislação ambiental municipal que, estando de acordo com as normas federais e estaduais, permitam ao governo local agir supletivamente sobre suas peculiaridades, de maneira a definir “Áreas de Proteção Ambiental e/ou Preservação Permanente e os respectivos mecanismos de controle específico” (PEU, 1987, p. 43).

No capítulo dedicado ao estudo da estrutura urbana geral do PEU há uma parte específica sobre o eixo Dona Francisca, com considerações sobre a paisagem da região e suas características fundiárias, julgando-as como singulares, além de novamente alertar sobre a área do principal manancial:

O eixo Dona Francisca no seu trecho que avança em direção à serra constitui-se sem dúvida em área de características singulares, notadamente na sua paisagem natural, estrutura fundiária e na manutenção de traços da cultura germânica ainda presentes. O fato do perímetro urbano avançar linearmente neste eixo, já começa a repercutir negativamente no conjunto, sobretudo nas formas de parcelamento, uso e ocupação do solo eminentemente urbanos que vem descaracterizando rapidamente aquela área. Este eixo urbano atravessa também a área de principal manancial e ponto de captação de água da cidade, caracterizando uma forma de ocupação incompatível com a importância estratégica desta área para a cidade (PEU, 1987, p. 104).

O PEU fez recomendações específicas para o eixo Dona Francisca, como a determinação de uma APA, a consolidação das ações sobre a preservação da área de colonização da Estrada Dona Francisca e a redução do perímetro urbano sobre a área rural (PEU, 1987).

Considerando estas questões, Grein (2015) analisa que as discussões do PEU influenciaram outras leis e planos de Joinville, como a criação da APA Serra Dona Francisca, a criação dos roteiros turísticos e as alterações das normas de uso e ocupação do solo no meio rural com a Lei Complementar nº 27, de 27 de março de 1996, quando, a partir desta lei, o município passou a legislar sobre o meio rural.

Além das leis e dos planos apontados por Grein (2015), outro desdobramento deste contexto que influenciou a estruturação jurídico-institucional sobre o meio ambiente da cidade foi a criação do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Joinville (COMDEMA), instituído pelo Decreto Municipal nº 5.807, de 20 de maio de 1988, e alterado pelo Decreto Municipal nº 6.652, de 14 de outubro de 1991, com a criação do

órgão municipal de proteção ao meio ambiente em Joinville, a Fundação Municipal do Meio Ambiente (FUNDEMA), instituída pela Lei Municipal nº 2.419²², de 27 de julho de 1990, e a criação do Código Municipal do Meio Ambiente, instituído pela Lei Municipal Complementar nº 29, de 14 de junho de 1996.

O Código Municipal do Meio Ambiente está integrado ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e tem como um dos princípios fundamentais o estabelecimento de diretrizes ao gerenciamento dos recursos hídricos da cidade.

Sobre as competências e a ação do município de Joinville descritas no Código Municipal do Meio Ambiente, encontram-se questões relacionadas à criação de unidades de conservação, no capítulo III, Art. 5º, inciso VI: “identificar, criar e administrar unidades de conservação e de outras áreas para a proteção de mananciais, ecossistemas naturais, flora e fauna, recursos genéticos e outros bens e interesses ecológicos, estabelecendo normas de sua competência a serem observadas nestas áreas” (JOINVILLE, 1996). O Código descreve também os instrumentos da política do meio ambiente de Joinville, as competências da FUNDEMA, uso do solo, controle da poluição (solo, água, ar, sonora, rural), medidas de saneamento básico, resíduos perigosos, proteção da flora e da fauna, atividade pesqueira, mineração e terraplenagem, entre outros.

A APA Serra Dona Francisca foi criada após nove meses da instituição do Código Municipal do Meio Ambiente, no dia 15 de março de 1997, e oficializada pelo Decreto Municipal nº 8055/97 — o nome é referência à Estrada Imperial Dona Francisca (SC 418).

O decreto municipal de criação da APA Serra Dona Francisca menciona estar de acordo com a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que diz respeito à criação das APAs e que foi regulamentada mais tarde pela Resolução do CONAMA nº 010/88.

A região da APA Serra Dona Francisca engloba duas sub-bacias principais, oito correspondentes à bacia do Rio Cubatão, três à bacia do Rio Piraí (afluente do Rio Itapocu) e uma à bacia do Rio Pirabeiraba (JOINVILLE, 2012).

A Bacia Hidrográfica do Rio Cubatão tem a ocupação das nascentes caracterizada pela plantação de pinus, atividades pecuárias e vegetação nativa. Já no

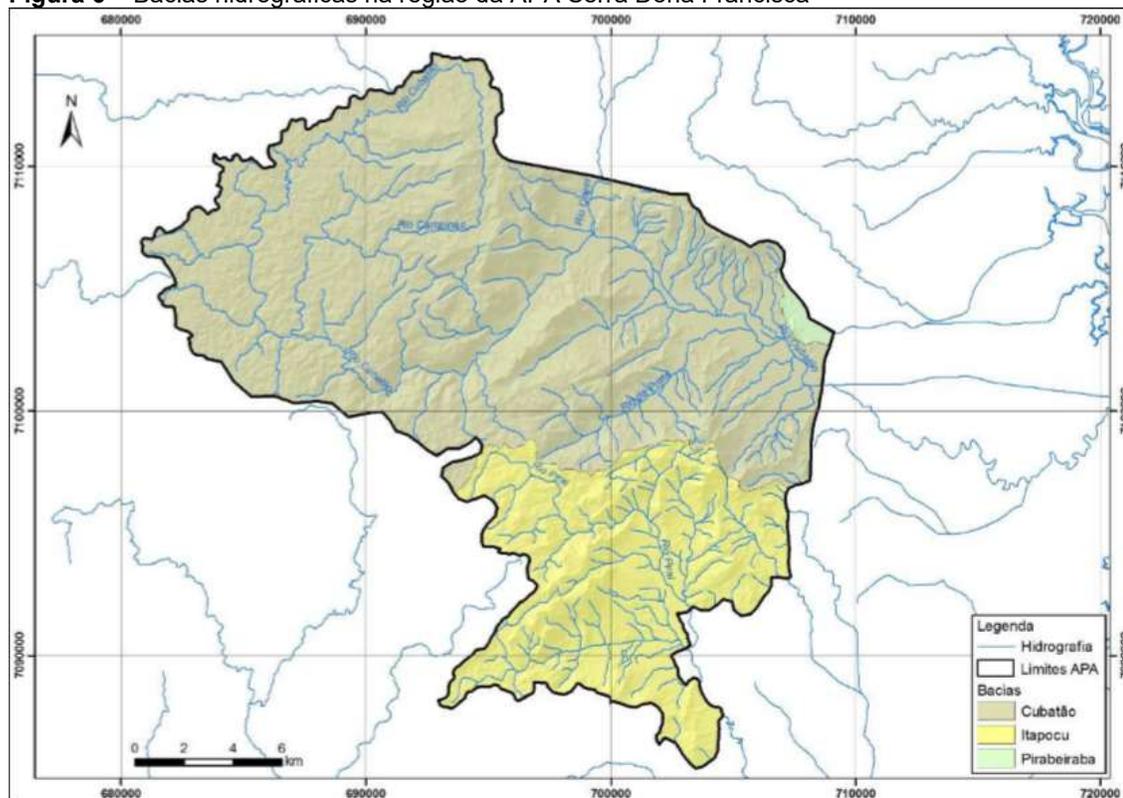
²² Após reforma administrativa em 2014, a FUNDEMA foi extinta. A mudança foi muito questionada por ambientalistas da região e repercutiu em diversas chamadas na mídia local. Uma das principais questões levantadas foi a perda do *status* de fundação para a submissão política e administrativa dentro de um departamento singular. A FUNDEMA passou a ser a Secretaria do Meio Ambiente de Joinville (SEMA).

trecho intermediário a ocupação é em grande parte agrícola, voltada à produção local/regional por meio da agricultura familiar e com atividades da pecuária (gado leiteiro, suínos e aves). Nesta parte intermediária é que se encontra a principal estação de tratamento de água de Joinville, responsável por 70% do abastecimento do município (JOINVILLE, 2012).

Além da proteção dos recursos hídricos, são objetivos da criação desta APA a garantia da conservação de remanescente da Mata Atlântica, a proteção da fauna, a melhoria da qualidade de vidas das populações que residem no local com a orientação e a disciplina das atividades econômicas, o fomento do turismo e da educação ambiental e a preservação das culturas e tradições.

Na figura seguinte (Figura 6) é possível identificar as duas bacias principais — a maior área é a bacia do Cubatão, onde está localizada a região delimitada na presente pesquisa.

Figura 6 – Bacias hidrográficas na região da APA Serra Dona Francisca



Fonte: JOINVILLE, 2012

Segundo a pesquisadora Azevedo (2006), a criação da APA Serra Dona Francisca veio atender em grande escala às demandas do meio urbano, devido à

crescente necessidade de recursos hídricos para o abastecimento doméstico e industrial. Os dados apontados no estudo de diagnóstico e prognóstico das disponibilidades e demandas hídricas do Rio Cubatão do Norte (GONÇALVES, et al., 2006) subsidiam a afirmação da pesquisadora.

Pode-se observar esse aspecto em um texto sobre a fala do prefeito em exercício na época, que tinha como propósito tranquilizar os moradores do Quiriri sobre as medidas do Poder Público para impedir a especulação imobiliária ilegal na região, publicado em 16 de março de 1997 no Jornal A Notícia. Logo no início, um pequeno trecho apresenta a questão: “A prefeitura municipal não vai mais permitir que ‘vigaristas’ vendam lotes [...] além de enganar pessoas simples, comprometem a qualidade da água consumida pela cidade”. Trata-se de uma visão embasada na discussão do momento acerca do crescimento do tecido urbano sobre as áreas rurais, em que lotes de 300m² eram vendidos sem possibilidade de serem escriturados, estando a região sob jurisdição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)²³.

Esse trecho destacado evidencia a observação de Azevedo (2006) ao mostrar que mesmo que a criação da APA Serra Dona Francisca não esteja inserida em um contexto apenas local, considerando que várias UCs foram criadas no país no mesmo período, impulsionadas pelas discussões ambientais que ocorriam na década de 1990 em âmbito internacional e nacional, sua criação foi movida muito mais pelo interesse do município em preservar os recursos hídricos deste grande centro urbano do estado de Santa Catarina e, com isso, manter seu crescimento econômico-industrial. O que a autora afirma é que, embora houvesse a pressão por grupos ambientais de outras esferas para a criação das UCs no país, o interesse expressado localmente por se manter o crescimento econômico, especialmente o industrial, foi um dos principais motivos para se tornar necessária a preservação dos mananciais.

Conforme exposto no capítulo anterior, a APA Serra Dona Francisca já configurava uma região protegida por leis ambientais, no entanto, a partir da criação da UC é que se concretizaram algumas ações mais direcionadas ao seu controle

²³ Criado pelo Decreto nº 1.110, de 09 de julho de 1970, atualmente o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) está implantado em todo o território nacional. É uma autarquia federal cuja missão prioritária é executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional.

territorial. Como consequência, para as populações residentes, de modo geral, ficou atribuído ao termo “APA” todas as outras questões da legislação ambiental brasileira.

Durante entrevista realizada com uma representante do Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca, a Sra. D. (representante governamental) apresenta um exemplo dessa situação: a não produção agrícola próxima à margem dos cursos d’água por conta das Áreas de Preservação Permanente (APPs), o que corresponde ao Código Florestal.

Eles colocam que muita gente deixou de produzir, saiu, esse é um argumento por parte dos proprietários rurais, abandonaram a agricultura porque muitos não podiam mais produzir na beira do rio, mas que a agente sabe que isso não foi por conta da Unidade de Conservação, mas a cobrança acabou ocorrendo junto ali, vindo da criação da Unidade de Conservação, só que a Lei do Código Florestal já é de 1965. A maioria das restrições que já era para ter sido cobrada, já era para ter acontecido antes, mas que com a instituição da Área de Proteção Ambiental (APA) acabou vinculando a aplicação da legislação ambiental (Sra. D., representante governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 19 de novembro de 2015).

O Sr. I. (conselheiro representante não governamental) é morador da região e acompanha as questões relativas à APA Serra Dona Francisca desde o momento de sua criação. Ao ser questionado sobre o que pensa a respeito da criação da APA limitar as moradias clandestinas na região, ele conclui que limitou muito pouco, afirma que as moradias aumentaram e que, por fim, os únicos limitados foram os proprietários rurais. Sobre estas questões, o Sr. M. (representante não governamental) também aponta a problemática vivenciada sobre os usos limitados e as contínuas invasões.

Limitou eu proprietário, você se for proprietária, agora quem quer fazer, como eu te falei, se tu quer fazer clandestino ali, tu vai fazer. Porque ninguém vai te proibir. Agora, se eu que sou proprietário fizer, aí eles virão em cima (Sr. I., representante não governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 25 de novembro de 2015).

Ficamos calçando aquele agricultor, que está com todos os documentos nas mãos, que nem você viu lá [se referindo à última reunião do Conselho Gestor que aconteceu antes desta entrevista], que quem quer fazer sua casa, este nós não deixamos fazer, agora vem alguém de fora, que não tem nada a perder, finca um barraco [...] e nós não podemos parar, a fiscalização não toma conta disso (Sr. M., representante não governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 28 de outubro de 2015).

Neste contexto, após a criação da APA Serra Dona Francisca, foram se formando grupos de agentes com interesses comuns sobre a UC. Azevedo (2006)

aponta, em sua pesquisa, quatro grupos: instituições públicas, organizações da sociedade civil, organizações da iniciativa privada e agricultores familiares.

A motivação pela tematização da questão ambiental, neste caso especificamente a gestão da APA Serra Dona Francisca, configurou um campo em que o ponto principal que motiva seus agentes é a própria gestão. O que se pretende, na sequência deste capítulo, é apontar algumas considerações sobre o Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca que estejam sob a luz da discussão da presente pesquisa.

3.2 Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca

A criação de um Conselho Gestor na APA Serra Dona Francisca foi mencionada no momento de sua instituição, pelo Artigo 8º do Decreto Municipal nº 8055, de 1997, quando foi oficialmente estabelecida como APA, conforme descrito: “A SAMA poderá criar Conselho Gestor da APA ou grupos técnicos para apoiar a implementação das atividades de administração, a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico e do Plano de Gestão Ambiental” (JOINVILLE, 1997). Na ocasião, a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente (SAMA) foi apontada como instituição responsável pela implantação, administração e fiscalização da APA Serra Dona Francisca, em articulação com os demais órgãos federais, estaduais e municipais, assim como com as organizações não governamentais. Não havia a obrigatoriedade de se constituir um Conselho Gestor — havia uma orientação com a possibilidade de se criar este conselho para apoiar as atividades relacionadas ao que se pretendia como gestão ambiental.

A criação da APA Serra Dona Francisca foi anterior à lei que instituiu o SNUC. O projeto estava em processo de discussão desde 1992, mas como já apresentado no capítulo anterior, sua aprovação aconteceu apenas em 2000. Desta forma, a participação da sociedade civil no processo decisório de implantação da UC e a obrigatoriedade de se constituir um Conselho Gestor não faziam parte da legislação vigente. Cinco anos depois que a Lei do SNUC tornou obrigatória a criação de um conselho, foi criado o Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca, oficialmente no dia 1º de junho de 2005, pelo Decreto Municipal nº 12.423 (JOINVILLE, 2005), após

oito anos da criação da UC. O referido decreto de criação do Conselho Gestor menciona como considerações para a criação, além de sua conformidade com o Decreto Municipal nº 8.055, de 15 de março de 1997, que criou a APA Serra Dona Francisca, também a conformidade com a Lei nº 9.885, de 18 de julho de 2000, que instituiu o SNUC, que posiciona, em seu Art. 15, § 5º, que a APA disporá de conselho constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente e que será presidido pelo órgão responsável por sua administração (BRASIL, 2000).

Azevedo (2006) acompanhou os primeiros atos da instituição do Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca, que aconteceram no período de sua pesquisa. De acordo com ela, foram realizadas apenas duas reuniões. Na primeira, houve uma grande participação da sociedade civil, com 100 pessoas aproximadamente. A pesquisadora considera que por ter sido uma reunião em que foram discutidas questões da organização do conselho, como por exemplo, seu regimento interno, isso resultou no desinteresse das populações residentes que acompanharam o encontro. Houve pouca participação na segunda reunião, também observada por ela, na qual estavam presentes apenas alguns representantes das entidades envolvidas na região.

Houve apenas duas reuniões do Conselho Gestor da APA, pois de acordo com um dos técnicos da FUNDEMA responsável por este Conselho, não dispunham de técnicos suficientes, devido ao acúmulo de funções do pessoal, motivo pelo qual, de acordo com este técnico, vem-se pensando em contratar uma consultoria para construir o plano de manejo. Não soube me informar, entretanto, como ficaria a questão do Conselho, já que este é obrigatório de acordo com a lei 9.985/2000, e deve ser presidido pelo órgão responsável pela gestão (AZEVEDO, 2006, p. 126).

A observação de Azevedo (2006) também foi identificada pela empresa contratada para realizar o Plano de Manejo, que mencionou o intervalo de seis anos entre o primeiro conselho constituído e sua reconfiguração, em 2011. Uma das pessoas entrevistadas, que participou do Conselho Gestor nesta nova reformulação (como representante governamental) e acompanhou o processo de elaboração do Plano de Manejo, relata a mesma situação.

Na primeira formulação do Conselho, ele realmente só teve essas duas reuniões [...] depois foi formado um grupo técnico dentro do conselho, com apoio dos técnicos da Fundação na época [se refere à Fundação Municipal de Meio Ambiente], para começar a pensar no Plano de Manejo [...] pelos registros que temos, eles estavam começando a pesquisar modelos em outras cidades e essa equipe meio que iria estruturar o Plano de Manejo [...]

só que pelo que eu tenho informação, esse grupo meio que foi se desfazendo, não se deu continuidade. E depois o que se buscou foi contratar um Plano de Manejo. Quando eu entrei, uma das primeiras coisas que eu fui fazer foi montar o termo de referência para contratar o Plano de Manejo, que este projeto estaria incluído dentro do programa Viva Cidade²⁴, com recursos do BID [Banco Interamericano de Desenvolvimento]. (Sra. D., conselheira representante governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 19 de novembro de 2015).

Conforme já abordado, a partir de 2011 foi instituída a nova constituição do Conselho Gestor nesta APA, de caráter consultivo e deliberativo, com a função de apreciar e deliberar a respeito da sua administração, assim como acompanhar e elaborar a revisão de seu Plano de Manejo. Era presidido pela Secretaria do Meio Ambiente²⁵ e composto por 16 representantes de entidades governamentais e 16 representantes de entidades não governamentais (JOINVILLE, 2011).

Outra reconfiguração de representantes de conselheiros aconteceu após a criação do Plano de Manejo. Ela, contudo, já passou por atualizações previstas em seu regimento interno. Conforme o Decreto Municipal nº 22.474, de 28 de maio de 2014, que altera o Art. 2º do Decreto nº 12.423, de 1º de junho de 2005, que cria o Conselho da APA Serra Dona Francisca, as instituições governamentais e não governamentais que compõem o Conselho Gestor no momento da presente pesquisa são:

Art. 2º O Conselho será presidido pela Fundação Municipal do Meio Ambiente – FUNDEMA, sendo composto por 16 (dezesesseis) representantes de entidades governamentais e 16 (dezesesseis) representantes de entidades não-governamentais, com a seguinte distribuição:

I – como representantes de entidades governamentais: a) Companhia Águas de Joinville - CAJ; b) Secretaria de Proteção Civil e Segurança Pública; c) Secretaria de Integração e Desenvolvimento Econômico; d) Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural – EPAGRI; e) Fundação do Meio Ambiente – FATMA; f) Fundação Municipal de Desenvolvimento Rural 25 de Julho – FMDR25J; g) Fundação Cultural de Joinville - FCJ; h) Fundação Municipal do Meio Ambiente – FUNDEMA; i) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; j) Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville – IPPUJ; k) 4º Pelotão de Proteção Ambiental do 8º Batalhão da Polícia Militar; l) Fundação Turística de Joinville; m) Subprefeitura Distrital de Pirabeiraba; n) Subprefeitura da Região Oeste; o) Departamento Estadual de Infraestrutura - Deinfra - Superintendência Regional Norte; p) Secretaria de Educação - Núcleo de Educação Ambiental.

II – como representantes de entidades não-governamentais:

²⁴ O Projeto Viva Cidade é um Projeto de Revitalização e Qualificação Ambiental em Áreas das Bacias Elementares dos Rios Cachoeira, Cubatão e Pirai. Este projeto busca a revitalização e qualificação das bacias hidrográficas.

²⁵ A orientação anterior era de que fosse presidido pela FUNDEMA, e assim ficou até o ano de sua extinção, em 2014.

a) Associação Catarinense de Empresas Florestais – ACR; b) Associação de Proprietários de Reservas Particulares do Patrimônio Natural de Santa Catarina – RPPN Catarinense; c) Associação Joinvilense de Agroindústrias Artesanais Rurais – AJAAR; d) Associação dos Moradores do Quiriri; e) Associação de Moradores da Estrada Mildau; f) Associação de Moradores da Estrada dos Morros – AMEM; g) Associação de Bananicultores de Joinville – ASBANVILLE; h) Associação dos Proprietários de Terras da Mata Atlântica com Recursos Hídricos – APROAGUA; i) Associação Joinvilense de Aquicultores – AJAq; j) Associação Joinvilense de Montanhismo – AJM; k) ONG Vida Verde; l) Comitê de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas do Cubatão Norte e Cachoeira – CCJ; m) Associação Joinvilense de Apicultores – APIVILLE; n) Instituto Socioambiental Rio dos Peixes – ISARP; o) Sindicato das Indústrias da Extração de Pedreiras do Estado de Santa Catarina – SINDIPEDRAS/SC; p) Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Joinville (NR).

As reuniões são sediadas na Fundação Municipal de Desenvolvimento Rural 25 de Julho (FMDR25J), com frequência bimestral. O Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca tem seu regimento interno estabelecido com base no Decreto Municipal nº 18.997 e no Decreto Municipal nº 18.998, ambos de 03 de maio de 2012 e que nomeiam os membros para integrar o conselho. O documento apresenta como data final de redação o dia 17 de setembro de 2013.

Estão descritas no regimento interno questões relativas à finalidade, atribuições, objetivos, organização, plenária, presidência, vice-presidência, secretaria executiva, câmaras técnicas, grupos de trabalho e sobre o ordenamento das reuniões. Seus objetivos são:

- I – Articular apoio político, institucional e financeiro visando à consolidação da APA Serra Dona Francisca;
- II – Buscar a equidade entre o desenvolvimento humano e a conservação da natureza;
- III – Fomentar ações que visem à melhoria sócio-econômica dos moradores que vivem na APA Serra Dona Francisca;
- IV – Promover a integração institucional, coordenando ações desenvolvidas nas unidades de conservação da região, estimulando a participação efetiva dos diferentes setores (CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL SERRA DONA FRANCISCA, REGIMENTO INTERNO, 2013).

Sobre a gestão compartilhada e os conselhos gestores, discussão já apresentada no capítulo anterior, as ideias dos autores escolhidos remontam a certas dificuldades, limites e possibilidades acerca deste processo. Há uma tentativa de se democratizarem as políticas ambientais, mas há dificuldades, principalmente no que se pensa sobre o que significa a participação de diferentes agentes nestes espaços de gestão (PÁDUA, 2001; ABREU E PINHEIRO, 2012; COSTA E SILVA, 2012; GOHN, 2006).

As pessoas atuantes no Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca expuseram estas questões quando questionadas sobre o que pensam a respeito do Conselho Gestor na gestão desta Unidade de Conservação. Foi apresentada uma escala com os conceitos ótimo, bom, regular, ruim e péssimo. Após a atribuição do conceito, imediatamente eram enunciadas as justificativas para suas escolhas. Algumas foram selecionadas, sendo elas:

Acredito que hoje está regular, tem lei e tudo, mas se nem as pessoas, nem este conselho consegue dizer para as pessoas que parte do lote delas pode se utilizar ou não, imagina o resto das informações? Então [pausa] algumas coisas pontualmente acontecem, mas em relação ao zoneamento, mesmo a questão do uso, acho que precisa melhorar (Sr. J., representante governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 19 de outubro de 2015).

Eu fico no regular, e olha lá. Nós temos gestores. Tu já tens noção de que temos programas que precisam ser executados [referindo-se aos programas do Plano de Manejo] em dois anos, em cinco anos e em dez anos. E se perguntar qual deles foram colocados em prática? Nenhum! E isso é cobrança do Ministério do Meio Ambiente. Então seria péssimo para nós, que gestão é a de vocês que não deram conta do mínimo que eu determinei? E é assim que nós estamos [pausa] sendo franco com você. (Sr. M., representante não governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 28 de outubro de 2015).

É bom, mas só que as ações não estão acontecendo da maneira como o conselho delibera ou gostaria que caminhasse [pausa e diminuiu o tom de sua voz] é complicado você avaliar um trabalho que por enquanto não está tendo muito resultado (Sra. M., representante não governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 06 de outubro de 2015).

Como apontado por Gohn (2006), não é competência do Conselho Gestor fazer a própria gestão. Ele deve, sim, apreciar os atos do gestor público, como os planos, orçamentos e normas, e avaliar resultados. Os representantes entrevistados assumem este processo, mesmo conscientes de suas dificuldades. Uma das falas dos entrevistados apresenta sua visão em relação ao que acontece entre o Conselho Gestor e o órgão público responsável pela gestão.

O Conselho Gestor da APA, ele tinha que ser soberano sobre a APA e ele está à mercê da SEMA [...] não tem uma responsabilidade da SEMA em relação a APA, entendeu? Ela (a SEMA) é responsável, mas é do tipo vamos ver o que vamos fazer [...] ele tem que ser soberano (o conselho) e não é, está à mercê da política da SEMA (Sr. R., representante governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 10 de novembro de 2015).

Também é possível observar as considerações dos pesquisadores Costa e Silva (2012) ao discutirem que, ao mesmo tempo em que há uma tentativa de se democratizar a gestão ambiental, o Poder Público, representado neste caso pela Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), muitas vezes não responde de forma a assegurar a reestruturação institucional por meio do fenômeno participativo.

A SEMA está presidindo e é ela que deveria agir. Eu vejo assim, eu sinto que a SEMA em si não acordou ainda para esta importância da APA e ainda deixa muito a desejar. Eu acho que poderia estar fazendo coisas, ampliando a ação muito [...] com coisas simples poderia adiantar muito [...] o conselho da APA eu acho muito bom [...] eu acho que é ótimo [...] o que está faltando é entre a cobrança do conselho e a ação da SEMA, entendeu? Ali é que está a falha. Porque eu vejo que o conselho cobra e a SEMA deixa a desejar e o conselho depois falha em cobrar o que cobrou [...] (Sr. R., representante governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 10 de novembro de 2015).

É importante compreender que este fenômeno participativo não está descolado dos interesses e conflitos inerentes aos sujeitos (COSTA, 2012), o que pode ser observado em outra fala de uma das pessoas entrevistadas, quando comenta sobre o processo da participação social ser ainda muito recente no Brasil, bem como a redefinição do papel do Estado e que, por isso, não seria surpreendente a intersecção de pessoas com motivos partidários, conforme menciona:

Tem meia dúzia de aproveitador que perto da eleição vem aí e quer capitanear o barco (Sr. R., representante governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 10 de novembro de 2015).

Quando questionados sobre o que determinou sua participação no Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca, as respostas são muito parecidas. Os dados levantados durante a criação do Plano de Manejo ajudaram a indicar as instituições com maior aproximação e relação com a região para esta nova configuração do Conselho Gestor e, dentro de cada instituição, seja ela governamental ou não, também se procurou estabelecer o critério de aproximação e afinidade aos temas que envolvem questões da APA Serra Dona Francisca, salvo os casos em que o cargo do representante da instituição governamental já tende para este quesito. Algumas pessoas foram convidadas pela própria instituição e outras se apresentaram disponíveis, como é o caso do relato a seguir:

O que me traz até aqui? A necessidade, claro que minha também, mas eu vejo assim ó, a necessidade da população, porque se ninguém representar nós hoje, estaremos perdidos (Sr. M., representante não governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 28 de outubro de 2015).

Pádua (2001) fala sobre o processo participativo ser algo difícil e em alguns casos impossível, pois são inúmeros interesses entre os agentes envolvidos em que a própria participação acaba por não conseguir assegurar esta heterogeneidade de interesses. Os apontamentos sobre a atuação do Conselho Gestor na gestão da APA Serra Dona Francisca são retomados no capítulo 4 da presente pesquisa, sendo que a participação da sociedade civil com o Poder Público é uma das principais questões que norteia as discussões sobre o que se pretende enquanto gestão da paisagem cultural.

3.3 Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca

A elaboração do Plano de Manejo APA Serra Dona Francisca é resultado do contrato nº 115/2009, firmado entre a STCP Engenharia de Projetos Ltda. e a Prefeitura Municipal de Joinville e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) através do Projeto de Revitalização Ambiental e Qualificação Urbana em Áreas das Bacias Elementares dos Rios Cachoeira, Cubatão e Pirai - Projeto Viva Cidade. O trabalho foi supervisionado por uma Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, composta por membros da SEMA, da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fundação Municipal de Desenvolvimento Rural 25 de Julho (JOINVILLE, 2012).

Conforme apontado na apresentação do Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca (JOINVILLE, 2012), sua construção aconteceu em quatro fases: preparatória e de planejamento, diagnóstico, desenvolvimento e finalização.

Na fase preparatória e de planejamento, um plano de trabalho detalhou as etapas a serem desenvolvidas e, com isso, orientou as atividades vinculadas ao trabalho, à mobilização da equipe técnica e às reuniões com a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização. A segunda fase, de diagnóstico, envolveu a coleta de informações disponíveis, reconhecimento de campo da Área de Proteção

Ambiental e seu entorno. Para o diagnóstico socioambiental foram coletadas informações relativas ao meio físico, contemplando geologia, geomorfologia, solos, hidrografia e clima; biológico, em que foram levantados dados sobre a vegetação, herpetofauna, mastofauna, ictiofauna e avifauna; e, por fim, antrópico, elencando aspectos de arqueologia, socioeconomia, turismo e educação ambiental (JOINVILLE, 2012).

A terceira fase foi o desenvolvimento, realizado por meio de oficinas participativas com o objetivo de analisar a situação atual da Unidade de Conservação. Foram levantados os pontos fracos que interferem no alcance dos objetivos da APA Serra Dona Francisca e os pontos fortes que contribuem, além de analisados os contextos regional, estadual, nacional e internacional para constatar as ameaças e oportunidades. Foram identificadas ainda as áreas estratégicas internas e externas, elaboradas propostas de ações e identificações e também houve a identificação das instituições envolvidas, bem como seu potencial para o processo de gestão participativa. Duas oficinas participativas foram realizadas, sendo uma delas na região Dona Francisca, nas quais a comunidade e as instituições atuantes na região foram envolvidas. Nesta etapa aconteceu o diagnóstico para embasar os levantamentos de campo (JOINVILLE, 2012).

Ocorreu também uma oficina de pesquisadores com a equipe técnica da STCP Engenharia de Projetos Ltda., a SEMA e as demais instituições envolvidas com a região, com a meta de estabelecer as diretrizes para estruturar o planejamento da APA. Na ocasião, foram definidos os objetivos específicos desta UC, as áreas estratégicas, o zoneamento preliminar e os eixos temáticos para a elaboração dos programas de manejo (JOINVILLE, 2012).

Após a estruturação do zoneamento e dos programas foi realizada uma oficina participativa de zoneamento, envolvendo a comunidade e as instituições. O objetivo, aqui, era apresentar a proposta de zoneamento e normatização, que foi elaborada a partir dos diagnósticos realizados e preceitos da legislação ambiental. Nesta oficina, os participantes contribuíram com as normas estabelecidas para a APA e as informações pertinentes foram levadas em consideração na estruturação do planejamento. Foi então finalizado o zoneamento, as normas e os programas de manejo, ordenamento e ocupação do solo com base nas etapas anteriores. Dentro do processo participativo foi realizada ainda uma Consulta Pública em que todo o

planejamento da APA foi apresentado para a comunidade e instituições diversas (JOINVILLE, 2012).

A última fase, a finalização, caracterizou-se pela elaboração do Plano de Manejo em versões completa e resumida²⁶ (JOINVILLE, 2012). Todas as informações foram compiladas neste único documento, contendo também um plano de investimentos e cronograma para a execução com projeção para dez anos. A versão completa é constituída por 861 páginas de livre acesso ao público (disponível em versões *on-line* e impressas nos órgãos públicos vinculados).

A empresa STCP Engenharia de Projetos Ltda. é signatária do Roteiro Metodológico proposto pelo IBAMA (2002). Desta forma, o relato contido na apresentação do Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca apresenta uma sequência muito semelhante às etapas propostas pelo referido roteiro (e que foram apresentadas no capítulo anterior).

A participação do Conselho Gestor não foi mencionada na apresentação de seu Plano de Manejo como envolvida no processo de criação. Foram citadas instituições e populações residentes que tinham vínculo com a região da APA e também houve a participação de instituições governamentais. Durante as entrevistas, foi identificada a participação de pessoas que atualmente compõem o Conselho Gestor, mas que no momento da elaboração do Plano de Manejo não representavam. Foram realizadas ações em prol da contratação da empresa de consultoria para a elaboração do Plano de Manejo e, depois destas ações participativas decorrentes do processo de elaboração do Plano, foram identificadas as entidades com potencial para compor a nova configuração do Conselho Gestor.

A lei que instituiu o SNUC, Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, determina, em seu Art. 27, *caput*, que “as unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo”, e mais adiante estabelece que seu prazo de elaboração é de cinco anos a partir de sua criação. O processo de elaboração do Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca iniciou, considerando o ano do contrato da empresa de consultoria com a prefeitura, em 2009, e foi aprovado pelo Decreto nº 20.451, de 17 de abril de 2013. Azevedo (2006) aponta, durante sua pesquisa, que os técnicos do órgão público

²⁶ A versão completa do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca pode ser encontrada no seguinte endereço: <https://meioambiente.joinville.sc.gov.br/arquivo/lista/codigo/105-APA+Serra+Dona+Francisca.html>; e a versão resumida, em: <https://www.joinville.sc.gov.br/arquivo/download/codigo/1028-Plano%2Bde%2BManejo%2Bda%2BAPA.html>.

responsável pela APA já previam a necessidade da contratação de uma empresa, considerando que não dispunham de pessoal suficiente para atender a esta demanda. Na presente pesquisa também foi identificada esta questão, quando a Sra. D. (conselheira representante governamental) relata que durante um tempo houve a tentativa de elaborar o Plano de Manejo com os próprios técnicos, mas que isso não foi possível pelo extenso trabalho a ser realizado concomitantemente às suas atribuições e responsabilidades de seus cargos. O Sr. I. (conselheiro representante não governamental), que acompanhava as possibilidades de contratação de uma empresa para a elaboração do Plano, relata que foram realizadas outras tentativas de contratação até chegar à STCP Engenharia de Projetos Ltda., o que também demandou tempo.

Outro fato atribuído ao tempo que se estendeu entre a Lei do SNUC e a aprovação do Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca foi a não continuidade dos processos de gestão pública que está associada à troca de agentes de cargos comissionados, ou até mesmo de carreira, e que passam a ocupar outras funções em órgãos públicos.

Certamente houve uma descontinuidade dos processos, ora parava, ora começava. Infelizmente nós temos esta questão de mudanças políticas, isso deve ter influenciado, mas enfim, acho que se trabalhou, avançou e hoje temos um Plano de Manejo (Sr. V., representante governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 30 de outubro de 2015).

Na minha opinião, alguns fatores como a troca de gestores [...] não dá continuidade. É, eu acho que a troca de gestores é o fator principal. Porque às vezes o que um acha muito importante o outro não acha aquilo nada importante (Sra. R., representante governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 09 de outubro de 2015).

Mudança de gestão, mudam os gestores, mudam os interesses, as prioridades, e aí, às vezes o que você está fazendo você larga e não faz mais, e a coisa não tem continuidade. Então, uma das coisas que se fala na gestão pública, é o problema da continuidade (Sra. D., representante governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 19 de novembro de 2015).

Destaca-se também a colocação de um dos entrevistados que aponta outra problemática em questão: o Sr. M. (representante não governamental) disse ter conversado com uma das pessoas envolvidas na empresa de consultoria que elaborou o Plano de Manejo: quando questionou o integrante da equipe sobre o motivo do contrato e a efetivação do processo de elaboração do Plano, teve como resposta questões relativas aos recursos públicos financeiros disponíveis.

Olha, isso palavras de um integrante da equipe contratada para fazer o Plano de Manejo, porque eu questionei ele quando ele veio assinar o contrato aqui com o Carlito [prefeito em exercício na época em que o fato relatado aconteceu], na Sociedade Rio da Prata. Ele disse, não, é o seguinte, de primeiro um prefeito ou um governador decretava uma Área de Preservação Ambiental (APA) e isso vem muito dinheiro, rende muito dinheiro, do Banco Mundial, do BID, de não sei mais quem, das ONGs, e agora até do Governo Federal, Ministério do Meio Ambiente. Agora só vai vir dinheiro se tiver o Plano de Manejo [o entrevistado riu neste momento] aí eu digo, ah é, por isso (Sr. M., representante não governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 28 de outubro de 2015).

O Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca é resultado de verbas disponibilizadas pelo BID, assinado em janeiro de 2008 com o projeto Viva Cidade 1, que teve como recurso o total de 54 milhões de dólares para o município (PREFEITURA MUNICIPAL DE JOINVILLE, 2014, *web*).

Fato também apontado pelos entrevistados é que aconteceram, por parte das populações e instituições da região, sucessivas cobranças para que o Plano de Manejo fosse criado. Desde o momento em que a região foi estabelecida como APA, uma dúvida permaneceu entre as populações residentes: quais usos são permitidos e onde são permitidos na região da APA Serra Dona Francisca? E ao Plano de Manejo foi depositada a expectativa de se obter estas respostas.

As entidades cobravam muito a elaboração do Plano de Manejo [...] as entidades da região, associações de moradores, por quê? Porque se criou a Unidade de Conservação em 1997 e pós criação a atuação do órgão gestor, no caso a FUNDEMA, ficou muito na atuação de fiscalização, de que aí isso não pode, isso não pode. E não trouxe para os proprietários rurais o que eles poderiam fazer. Ficou meio que aquela coisa do comando e controle e que não se teve um trabalho para que tivesse um incentivo, para que as propriedades também tivessem um apoio técnico, para que pudessem se desenvolver, fazer projetos (Sra. D., representante governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 19 de novembro de 2015).

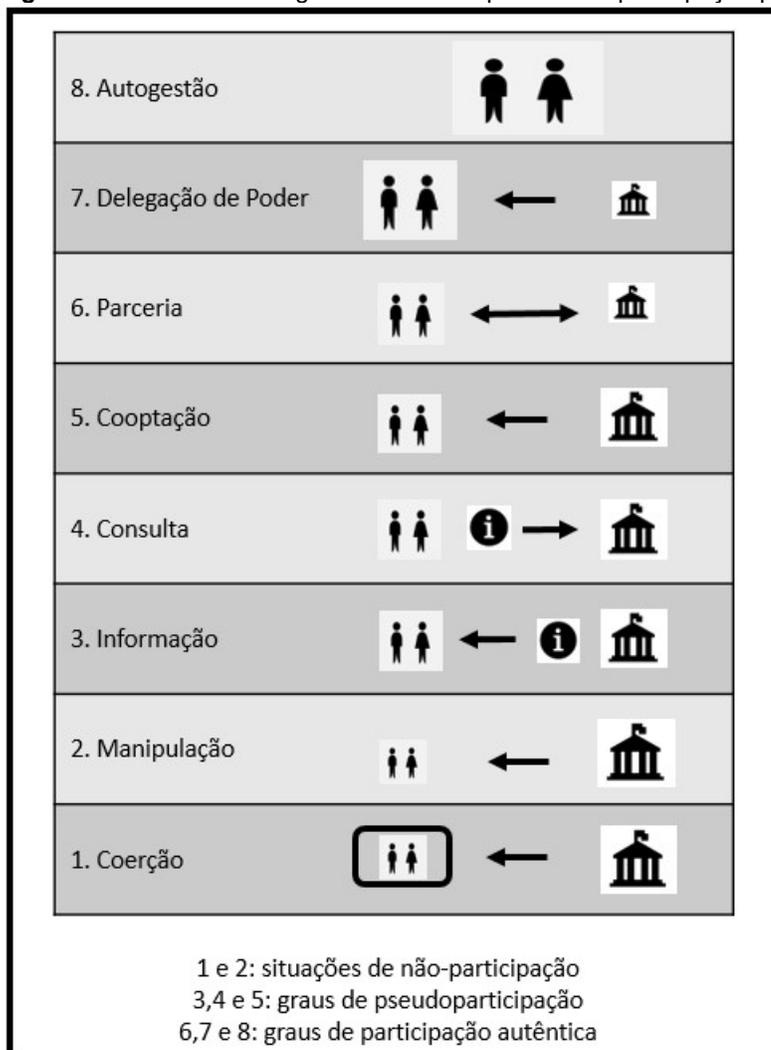
Os relatos dos conselheiros entrevistados que acompanharam a elaboração do Plano de Manejo apontam algumas dificuldades no processo participativo. O Sr. M. (representante não governamental) fala sobre sua experiência nas oficinas realizadas pela empresa STCP Engenharia de Projetos Ltda. Numa delas, em que o entrevistado acredita ter acontecido no ano de 2010, recorda que participaram aproximadamente 14 pessoas, sendo o convite estendido para 90 entidades. Ele registrou estes dados no material fornecido durante as oficinas (relatou mostrando o material na entrevista): dos 14 que estavam presentes, cinco eram do Poder Público e dois eram técnicos da

empresa contratada, desta forma, eram sete pessoas para representar toda a população residente na APA (da região pesquisada). Nesta primeira oficina foram coletadas informações sobre o que acontecia na região. Ele relembra que havia uma participação mínima dos presentes e que poucos sabiam do que se tratava. Também rememora que os profissionais representantes da empresa contratada para a elaboração do Plano de Manejo incentivavam as pessoas a participarem, com frases e questionamentos do tipo: de quem são estas terras? Do Estado ou de vocês? Vocês devem gerenciar esta região, não podem abrir mão de participar do Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca.

O estudo de Marcelo Lopes de Souza (2013), geógrafo e especialista em socioeconomia urbana, contribui para uma análise sobre o grau de participação popular na elaboração do Plano de Manejo, servindo também para uma avaliação sobre a representatividade da sociedade na gestão da APA Serra Dona Francisca. O autor apresenta uma escala de avaliação que identifica os níveis de não-participação à participação autêntica. A Figura 7 ilustra a escala proposta por Souza (2013), em que são apresentadas as seguintes categorias: **coerção** - “situações de clara coerção serão encontradas em regimes de exceção (ditatórias ou mesmo totalitários), nas quais a própria democracia representativa não existe ou deixou de existir” (SOUZA, 2013, p. 203); **manipulação** - “corresponde a situações nas quais a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção, mediante, por exemplo, o uso maciço da propaganda ou de outros mecanismos” (SOUZA, 2013, p. 203); **informação** - “o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas” (SOUZA, 2013, p. 203), as informações poderão ser mais completas ou não, mais “ideologizantes” ou não, dependendo do jogo político; **consulta** - “o Estado não se limita a permitir o acesso a informações relevantes, sendo a própria população consultada” (SOUZA, 2013, p. 204); **cooptação** - “a população, por meio dos líderes selecionados e/ou canais ‘participativos’ permanentes criados, é ouvida, mas, como no caso da consulta, a participação não é, a rigor, deliberativa” (SOUZA, 2013, p. 204); **parceria** - “Estado e sociedade civil organizada colaboram, em um ambiente de diálogo e razoável transparência” (SOUZA, 2013, p. 205); **delegação de poder** - “o Estado abdica de toda uma gama de atribuições, antes vistas como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil” (SOUZA, 2013, p. 205); **autogestão** - neste caso, pressupõe um macrocontexto social de uma sociedade autônoma. Para o autor, a delegação é o

nível mais elevado para se alcançar “nos marcos do binômio capitalismo + democracia representativa” (SOUZA, 2013, p. 205).

Figura 7 – Escala sobre o grau de abertura para com a participação popular



Fonte: Adaptado de SOUZA, 2013, p. 207.

A partir destes apontamentos é possível identificar o cenário em que foi constituído o Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca, uma situação que novamente apresenta as dificuldades de se democratizarem as políticas ambientais e que convergem com os aspectos abordados anteriormente sobre os Conselhos Gestores e o processo participativo entre o Poder Público e a sociedade civil. De que maneira é significada esta participação? “Há legalmente e formalmente a participação, mas será que há o entendimento efetivamente democrático do que a participação significa e acarreta neste processo?” (COSTA E SILVA, 2012, p. 456).

De acordo com Souza (2013), são identificados neste contexto graus de pseudo participação, uma democratização forçada e com certo grau de ilusão de participação, em que as concessões são “expressas pelas simples cooptação, consulta e informação [...] manifestações evidentes de uma sociedade heterônoma” (SOUZA, 2013, p. 206).

Se não houver uma participação efetiva das populações da região desta Unidade de Conservação no processo de elaboração do Plano de Manejo e uma preocupação em divulgar e tornar estas informações mais acessíveis à comunidade, poderá gerar o que fora apontado por uma das entrevistadas que reside na APA Serra Dona Francisca: ela relata que o órgão gestor deveria esclarecer melhor as informações para as populações residentes na região, pois faltam informações básicas sobre o zoneamento, sobre o que se pode ou não fazer na região em que estão instaladas.

Foi contratada uma empresa de assessoria [...] eles que trouxeram a equipe técnica toda, acho que ficaram uns três ou quatro anos fazendo pesquisa em cima [...] eles fizeram reuniões com a comunidade naquela época, algumas reuniões na comunidade (pausa) foram feitas reuniões aqui [o local desta entrevista foi na sede da Fundação Municipal de Desenvolvimento Rural 25 de Julho], muitas de aprovar o Plano de Manejo, mas acho que é tudo muito superficial (Sra. M., representante não governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 28 de outubro de 2015).

O processo de elaboração do zoneamento do Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca considerou os preceitos estabelecidos na legislação ambiental (níveis federal, estadual e municipal), os diagnósticos realizados durante o processo de elaboração do Plano e as discussões provenientes das Oficinas de Pesquisadores e Participativa de Zoneamento (JOINVILLE, 2012).

O zoneamento baseou-se fundamentalmente em critérios ambientais e socioeconômicos, com embasamento dos critérios legais, tendo sido considerados as análises relativas a: uso e ocupação do solo, representatividade, riqueza e diversidade de espécies, grau de conservação do ambiente em especial da vegetação, suscetibilidade ambiental, relevo e características físicas territoriais, ocorrência de sítios arqueológicos, potencialidade para uso público, visitação e educação ambiental, entre outros aspectos relevantes (JOINVILLE, 2012, p. 4.6).

O zoneamento constitui um instrumento de ordenamento territorial que é utilizado para alcançar melhores resultados e maior proteção no manejo da UC, pois ele estabelece os usos para cada zona que será manejada seguindo as normas

estabelecidas (IBAMA, 2002). A definição proposta pelo Roteiro Metodológico do IBAMA está de acordo com o exposto na Lei nº 9.985/2000, que apresenta a definição de zoneamento, em seu Art. 2º, como definição de setores ou zonas em uma Unidade de Conservação com objetivos e normas de manejo — seu propósito é proporcionar maneiras de alcançar os objetivos da unidade.

De acordo com os critérios utilizados para a definição do zoneamento ambiental da APA Serra Dona Francisca em seu Plano de Manejo (JOINVILLE, 2012), no que se refere à legislação pertinente, foram destacados: o Decreto Municipal nº 8.055, de 15 de março de 1997, sobre a criação desta APA; a Lei Federal nº 9.985, de 18 de setembro de 2000, que instituiu o SNUC; a Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que estabelece o Novo Código Florestal, em que se concerne as áreas de preservação permanente; e o Decreto Federal nº 4.297, de 10 de julho de 2002, que define critérios para o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), conforme aponta no Art. 2º:

O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população (BRASIL, 2002).

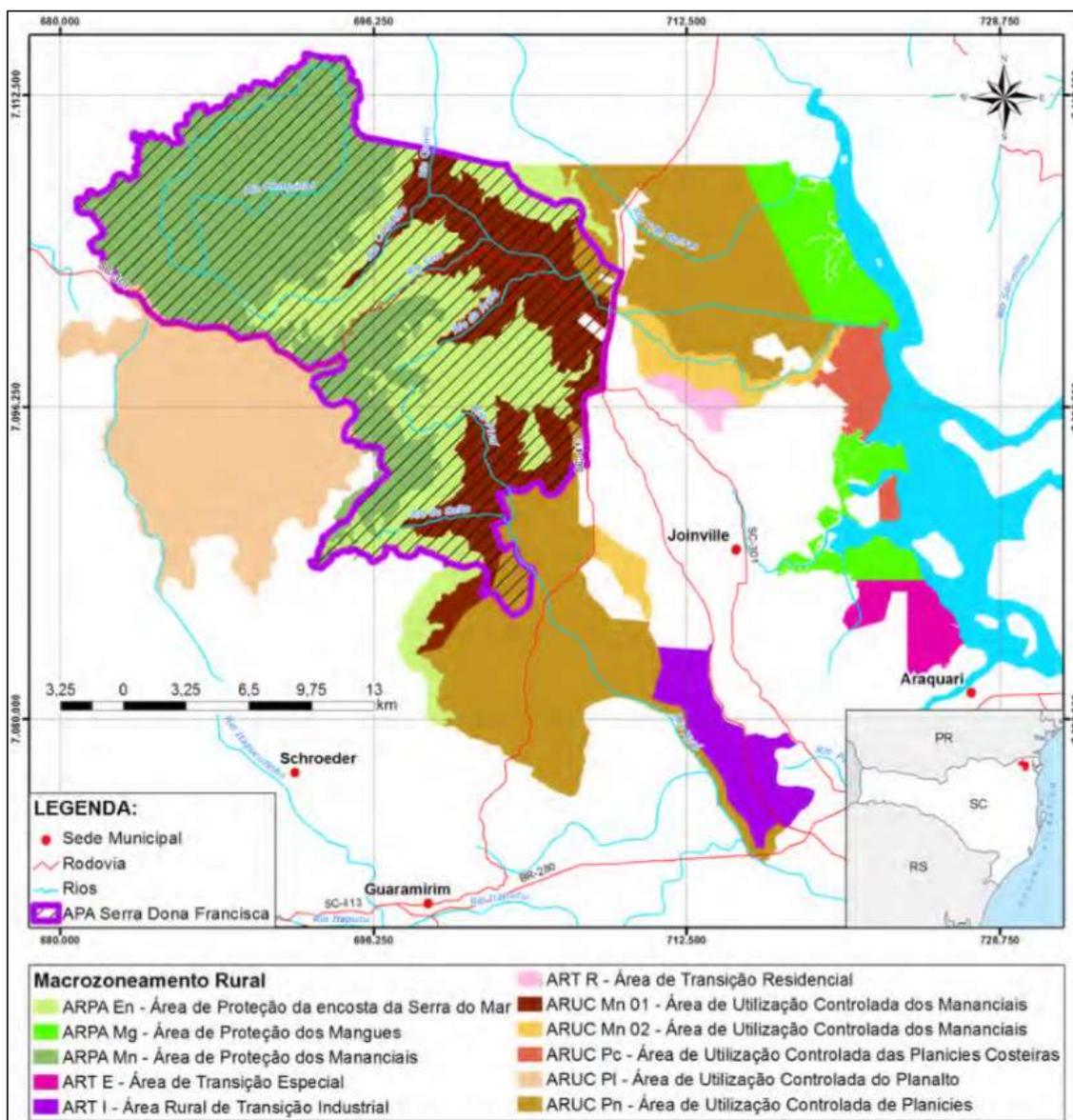
Também foi considerado como referencial para o zoneamento da APA Serra Dona Francisca o macrozoneamento do município de Joinville, instituído pela Lei Complementar nº 318, de 11 de outubro de 2010. Sobre o entendimento de Macrozona Rural e Macrozona Urbana, a referida Lei Complementar apresenta, em seu Art. 3º:

I - Macrozona Rural - caracteriza-se por área não ocupada ou não prioritária para ocupação por funções urbanas, sendo destinada à preservação, às atividades agrosilvopastoris, à mineração, e ao turismo e lazer que dependem de localização específica;
II - Macrozona Urbana - caracteriza-se pela oferta de infra-estrutura básica, maior densidade de ocupação e existência de condições físico naturais que favoreçam a urbanização, tendo como objetivo o desenvolvimento da malha urbana (JOINVILLE, 2010).

A Área de Proteção Ambiental Serra Dona Francisca está quase que totalmente inserida na Macrozona Rural, conforme demonstrado na figura seguinte (Figura 8), que indica que a mesma está dividida em Área Rural de Proteção do Ambiente Natural

(ARPA): Área de Proteção da Encosta da Serra do Mar (ARPA-En) e Área de Proteção dos Mananciais (ARPA-Mn); e Área Rural de Utilização Controlada (ARUC): Área de Utilização Controlada das Planícies (ARUC-Pn) e Área de Utilização Controlada dos Mananciais (ARUC-Mn).

Figura 8 – Macrozoneamento Rural - grande parte da APA Serra Dona Francisca está inserida na Macrozona Rural



Fonte: JOINVILLE, 2012.

As divisões e subdivisões apontadas no macrozoneamento rural estão previstas na mesma Lei Complementar, no Art. 4º:

A Macrozona Rural do Município divide-se em:

I - Área Rural de Proteção do Ambiente Natural (ARPA), subdividida em:
a) Área de Proteção dos Mangues (ARPA-Mg);
b) Área de Proteção da Encosta da Serra do Mar (ARPA-En);
c) Área de Proteção dos Mananciais (ARPA-Mn).

II - Área Rural de Utilização Controlada (ARUC), subdividida em:
a) Área de Utilização Controlada das Planícies Costeiras (ARUC-Pc);
b) Área de Utilização Controlada das Planícies (ARUC-Pn);
c) Área de Utilização Controlada dos Mananciais (ARUC-Mn);
d) Área de Utilização Controlada do Planalto (ARUC-Pl).

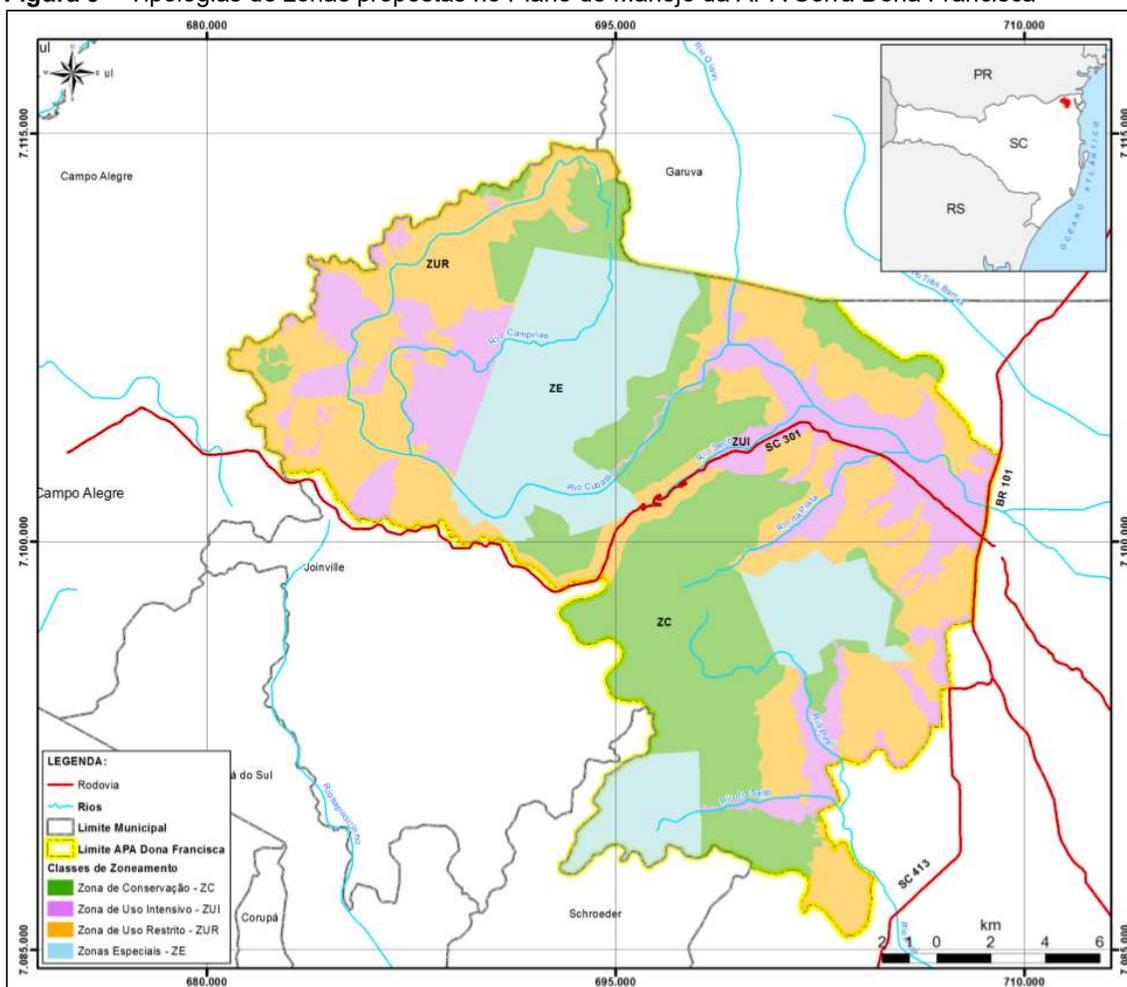
III - Área Rural de Transição (ART), subdividida em:
a) Área de Transição Residencial (ART-R);
b) Área de Transição Industrial (ART-I);
c) Área de Transição Especial (ART-E).

(JOINVILLE, 2010).

Conforme apontado no Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca (JOINVILLE, 2012), apenas duas áreas estão inseridas na Macrozona Urbana: uma na região da Serra Dona Francisca, do início da Rodovia SC 418, e outra na região do Rio Canela.

De acordo com os critérios e preceitos já apresentados, foram definidas quatro tipologias de zonas propostas no Plano de Manejo: Zona de Conservação (ZC), Zonas Especiais (ZE), Zona de Uso Intensivo (ZUI) e Zona de Uso Restrito (ZUR). Na sequência é apresentado um croqui do zoneamento (Figura 9).

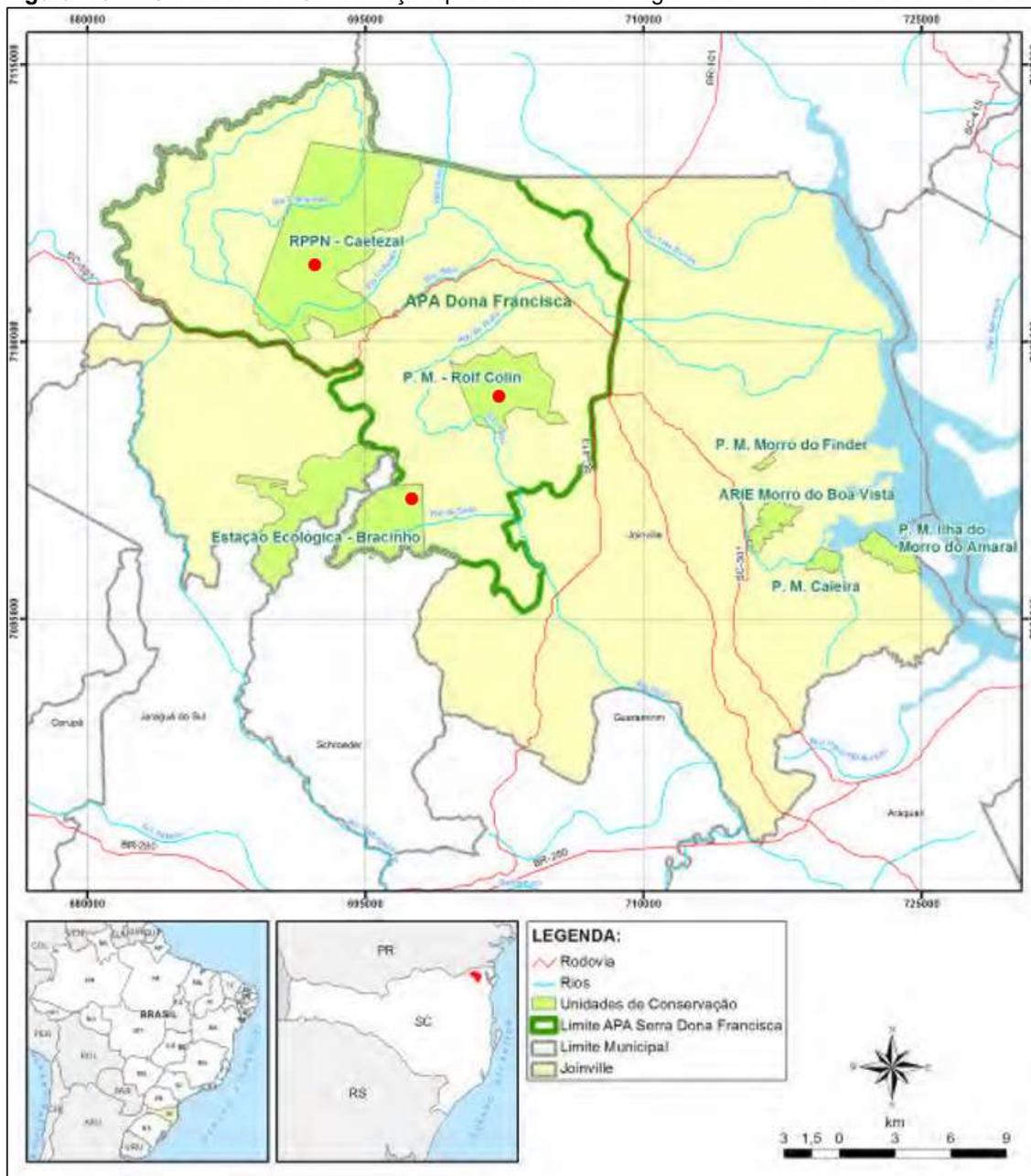
Figura 9 – Tipologias de zonas propostas no Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca



Fonte: JOINVILLE, 2012.

O zoneamento proposto no Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca (JOINVILLE, 2012) visa contemplar áreas de ocupação consolidadas e economicamente produtivas e unidades de conservação preexistentes (Figura 10), como é o caso da Zona Especial Parque Ecológico Rolf Colin, criada pelo Decreto Municipal nº 6.959/92; da Zona Especial Reserva Particular do Patrimônio Natural Caetezal, uma unidade de conservação particular instituída pela Portaria 56/79P, de 09//02/1979; e da Zona Especial Estação Ecológica do Bracinho, uma unidade de conservação criada pelo Decreto Estadual nº 22.768/84 — esta Estação Ecológica é uma Unidade de Conservação Estadual e atualmente é gerida pela Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. (CELESC).

Figura 10 – Unidades de Conservação preexistentes na região da APA Serra Dona Francisca



Fonte: JOINVILLE, 2012.

São apresentadas para cada Zona de Conservação suas diretrizes de uso, que estão subdivididas em duas partes: incentivos/ usos permitidos e usos restritos/proibidos.

Durante as entrevistas e acompanhamento nas reuniões do Conselho Gestor, foi observado que as expectativas em relação ao Plano de Manejo responder as dúvidas sobre os usos permitidos e suas devidas regiões (zonas), situação gerada

desde o momento em que a região foi instituída como APA, ainda não foram atendidas.

Nós só tínhamos uma resposta, não pode. Tá, mas o que que pode? A nossa pergunta era sempre essa. Nós vamos fazer o Plano de Manejo e vai ficar mais claro [...] e hoje ainda, se me perguntar o que eu posso fazer na minha propriedade, eu não sei. Não está claro (Sr. I., representante não governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 25 de novembro de 2015).

As pessoas ainda têm dúvidas. Elas não conseguem precisar exatamente onde os lotes então inseridos. Durante uma das reuniões do Conselho Gestor (reunião ordinária do Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca realizada no dia 20 de outubro de 2015) houve, inclusive, a sugestão dos participantes de se realizar um SIMGeo²⁷ Rural como ferramenta para consulta, que poderia ser desenvolvido pela Fundação Instituição de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville (IPPUJ).

As pessoas não sabem o que elas podem e o que elas não podem [...] então, este eu acho que é um papel que o IPPUJ pode contribuir [...] a partir de 2010 com o contrato de um serviço de geoprocessamento que a prefeitura fez através da Secretaria de Planejamento é que se delimitaram os lotes rurais, não havia ainda isso. Se fez esta delimitação e agora é uma possibilidade a mais de se cruzar as duas informações (do zoneamento do Plano de Manejo e as delimitações dos lotes rurais). Eu tenho o meu lote e tenho as manchas do zoneamento, então agora eu posso dizer assim ó: o Sr. Proprietário, aqui essa faixa é tal, essa outra faixa é tal e essa aqui é tal. Não tem mais dúvida. (Sr. J., representante governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 19 de outubro de 2015).

A partir do que foi estabelecido em seu zoneamento e em conformidade com os objetivos gerais e específicos da APA Serra Dona Francisca, foram propostos programas de manejo. No conjunto de atividades contidas nos programas, são considerados aspectos que envolvem questões administrativas, de conhecimento, controle e socioambientais (JOINVILLE, 2012).

Os programas propostos no respectivo Plano de Manejo foram divididos em linhas, visando atender às diferentes zonas ambientais da APA. Para cada programa há a subdivisão em subprogramas e, em alguns casos, quando necessário, há uma

²⁷ O Sistema de Informações Municipais Georeferenciadas (SIMGeo) foi desenvolvido com o uso de tecnologias voltadas para consultas via *web*. Neste ambiente é possível sobrepor informações de todo o município, podendo adequar o detalhamento por lote (PMJ, 2015, *web*).

nova subdivisão em projetos. Para cada subprograma foi apontado seu grau de prioridade, definido de acordo com seu período a partir da implantação do Plano de Manejo (Tabela 1).

Tabela 1 – Grau de prioridade definido para os programas de manejo no ano de 2012

GRAU DE PRIORIDADE	PERÍODO
ALTO	Até dois anos.
MÉDIO	Do terceiro ao quinto ano.
BAIXO	A partir do sexto até o décimo ano.

Fonte: Adaptado de JOINVILLE, 2012.

Para constar, na sequência, o Quadro 4 foi elaborado pela autora e apresenta todos os programas, subprogramas e projetos previstos no Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca e suas classificações de acordo com o grau de prioridade estabelecido.

Quadro 4 – Quadro dos programas de manejo da APA Serra Dona Francisca e respectivos graus de prioridade

PROGRAMAS DE MANEJO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL SERRA DONA FRANCISCA			
PROGRAMAS	SUBPROGRAMAS	PROJETOS	GRAU DE PRIORIDADE
Programa de Gestão	Subprograma de Gestão e Operacionalização		Alto
	Subprograma de Edificações e Infraestrutura		Médio
	Subprograma de Proteção e Fiscalização		Alto
		Projeto de Proteção, Fiscalização e Controle do Patrimônio Arqueológico, Histórico e Paisagístico da APA Serra Dona Francisca	Alto
	Subprograma de Comunicação e Divulgação		Alto
	Subprograma de Gestão Integrada das Unidades de Conservação		Médio
	Subprograma Delimitação e Demarcação		Alto

Programa de Controle e Manejo Ambiental	Subprograma de Controle e Ordenação da Atividade Minerária		Médio	
	Subprograma de Tratamento de Efluentes		Alto	
	Subprograma Múltiplo de Preservação de Encostas, de Áreas com Solos Frágeis e de Nascentes		Médio	
	Subprograma de Avaliação e Controle de Uso de Agroquímicos		Alto	
	Subprograma de Controle e Ordenamento da Atividade de Silvicultura		Médio	
	Subprograma de Controle de Espécies Vegetais Exóticas Invasoras		Alto	
	Subprograma de Controle de Espécies Invasoras de Peixes		Alto	
	Subprograma de Controle de Simulídeos		Alto	
	Subprograma de Controle e Ordenamento de Tráfego Rodoviário		Alto	
	Subprograma de Restauração de Áreas Degradadas da APA Serra Dona Francisca		Alto	
	Subprograma de Manejo do Palmito (Euterpe edulis)		Médio	
	Programa de Pesquisa e Monitoramento	Subprograma de Monitoramento da Quantidade e Qualidade das Águas Superficiais		Alto
Subprograma de Monitoramento Climatológico			Baixo	
Subprograma de Pesquisas da Flora e da Fauna		Projeto: Inventário da Flora Epifítica (Vascular) da APA Serra Dona Francisca		Médio
		Projeto: Estudo das Populações Naturais de Peixes das Bacias Hidrográficas da APA Dona		Médio
		Projeto: Avaliação do Estado de Conservação de Peixes Anuais da Família Rivulidae		Médio
	Projeto: Inventário da Diversidade Herpetofaunística na APA Serra Dona Francisca		Médio	

	Projeto: Inventário da Diversidade de Aves na APA Serra Dona Francisca	Médio
	Projeto: Inventário da Diversidade de Quirópteros na APA Serra Dona Francisca	Médio
	Projeto: Inventário da Diversidade de Pequenos Mamíferos Terrestres na APA Serra Dona Francisca	Médio
	Projeto: Estimativas de Densidade Populacional e de Uso do Habitat para Grandes Mamíferos Terrestres e Primatas na APA Serra Dona Francisca	Alto
	Projeto: Avaliação do Estado de Conservação das Novas Espécies de Anfíbios Registradas na APA Serra Dona Francisca	Alto
Subprograma de Monitoramento de Flora e Fauna	Projeto: Monitoramento de Espécies de Peixes de Interesse em Conservação	Médio
	Projeto: Monitoramento de Populações de Espécies Exóticas de Peixes com Vistas a seu Controle	Alto
	Projeto: Monitoramento da Qualidade Hídrica Mediante o Uso de Macroinvertebrados, Peixes e Anfíbios como Bioindicadores	Médio
	Projeto: Monitoramento da Maria-catarinense (<i>Hemiriccus kaempferi</i>)	Alto
	Projeto: Monitoramento de Ataques a Rebanhos pelo Puma ou Suçuarana (<i>Puma concolor</i>) na APA Serra Dona Francisca	Alto
	Projeto: Monitoramento de Atropelamentos de Fauna e Acidentes Rodoviários	Alto

	Subprograma de Pesquisa e Monitoramento do Patrimônio Arqueológico, Histórico e Paisagístico da APA Serra Dona Francisca	Projeto: Pesquisas Científicas sobre o Patrimônio Arqueológico, Histórico e Paisagístico da APA Serra Dona Francisca	Alto
		Projeto: Avaliações sobre o Estado de Conservação e Monitoramento Contínuo do Patrimônio Arqueológico, Histórico e Paisagístico da APA Serra Dona Francisca	Alto
		Projeto: Pesquisa sobre a Memória e História Oral da APA Serra Dona Francisca	Médio
	Subprograma de Desenvolvimento Sustentável da APA Dona Francisca		Alto
Programa de Desenvolvimento Social	Subprograma de Estudo das Cadeias Produtivas		Alto
	Subprograma de Incentivo à Criação de RPPN's e de Regularização da Reserva Legal		Médio
	Subprograma Amigos da APA Dona Francisca		Baixo
	Subprograma de Diretrizes de Uso Público		Alto
Programa de Turismo e Uso Público	Subprograma de Orientação, Fomento e Comercialização Turística		Alto
	Subprograma de Qualificação e Equipamentos		Alto
	Subprograma de Sinalização Turística		Alto
	Subprograma Museu Casa Krüger		Baixo
	Subprograma de Integração do Patrimônio Arqueológico com o Uso Público e a Sustentabilidade da APA Serra Dona Francisca		Médio
Programa de Educação Ambiental e Patrimonial	Subprograma de Educação Ambiental	Projeto: Educação Ambiental Formal	Alto
		Projeto: Educação Ambiental Não-Formal: Visitantes	Alto
		Projeto: Educação Ambiental Não-Formal: Comunidade	Alto
	Subprograma de Valorização e Educação Patrimonial		Alto
	Subprograma de Implantação de Sítios-Escola		Baixo

Fonte: Elaborado pela autora.

Uma série de parceiros é apontada para a implantação dos programas de manejo, sendo os principais: Prefeitura Municipal de Joinville e instituições vinculadas, Fundação Municipal do Desenvolvimento Rural 25 e Julho (FMDR25J), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Fundação do Meio Ambiente (FATMA), Polícia Federal, Polícia Militar e Polícia Ambiental, Corpo de Bombeiros, Defesa Civil, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), Companhia Águas de Joinville, Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC), Associações de Moradores, Prefeitura Municipal de Garuva, Comitê de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas dos Rios Cubatão e Cachoeira (CCJ), Museu Arqueológico de Sambaqui de Joinville (MASJ), Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI), Organizações Não Governamentais (ONGs), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina (SEBRAE), instituições de ensino e pesquisa, empresas de consultoria para assessoria técnico-científica, dentre outras (JOINVILLE, 2012).

Das avaliações atribuídas ao Plano de Manejo, foram recorrentes, nas entrevistas, os apontamentos sobre a não implantação dos programas de manejo. Muitos apontaram que falta uma maior cobrança por parte do Conselho Gestor para que estes programas sejam implantados. Outros atribuem a responsabilidade à Secretaria do Meio Ambiente (SEMA). A Sra. D (representante governamental) apresentou sua leitura sobre o que pensa estar acontecendo: ela distribuiu a responsabilidade para os diversos órgãos públicos e, em outros momentos da entrevista, não deixou de apontar a responsabilidade do Conselho Gestor de se apropriar do Plano de Manejo e cobrar sua implantação.

A partir do momento que se definem os programas, se definem programas das diversas áreas de atuação dentro do município. Então, tem programas que estão diretamente relacionados com a Secretaria do Meio Ambiente, que seriam ações que são competências dela, e tem programa da Fundação Turística, da Fundação Cultural, da Fundação de Desenvolvimento Rural 25 de Julho. Então, tem os diversos programas que são de responsabilidade e competência desses setores da prefeitura. O que que a gente entende, e que isso já foi discutido e que não é entendido, ou não se quer entender, é que o recurso do Fundo Municipal do Meio Ambiente, que tem recurso próprio para ser aplicado dentro da APA Serra Dona Francisca. Agora, quem tem que executar, ficar responsável pelos projetos e aplicar esse recurso do Fundo Municipal são os órgãos responsáveis por cada área. Então a SEMA não vai executar projetos da Fundação Cultural, da Fundação Turística, da Fundação do Desenvolvimento Rural 25 de Julho, porque não é competência deles,

entendeu? Então, esta discussão já foi feita, mas não sei se como Plano de Manejo foi coordenado pela SEMA e é uma Unidade de Conservação, acreditam que são eles os responsáveis e eles que precisam executar, o filho é deles, entende? E infelizmente, os outros órgãos não se apropriam, não entendem que aquilo ali é deles também, eles tem a responsabilidade de executar, claro, o recurso está lá no Fundo Municipal e enquanto não tiver este entendimento do Plano de Manejo, a Secretaria tem as dificuldades para colocar em prática e os outros órgãos não abraçaram isso, não pegaram para si o Plano de Manejo. Enquanto não tiver essa compreensão, o Plano de Manejo se ficar esperando que a SEMA execute os programas de turismo, da cultura do meio rural, não vai sair. Porque não é sua competência, não vai, e fica a SEMA nesta situação (Sra. D., conselheira representante governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 19 de novembro de 2015).

Outra questão que parece não estar em evidência para a implementação dos programas do Plano de Manejo é a formação de uma estrutura administrativa para gerir e operacionalizar o que está previsto no Plano. Isso também foi destacado pela Sra. D. (representante governamental) que, no decreto de aprovação, tem um artigo específico sobre este ponto.

Na aprovação do Plano de Manejo, lá no Decreto se vê lá no final, no último artigo fala que ter uma equipe mínima técnica para executar o Plano de Manejo [...] ter uma equipe própria para fazer, e essa equipe não seria uma equipe exclusiva da Secretaria do Meio Ambiente, seria uma equipe com pessoas de vários órgãos (Sra. D., representante governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 19 de novembro de 2015).

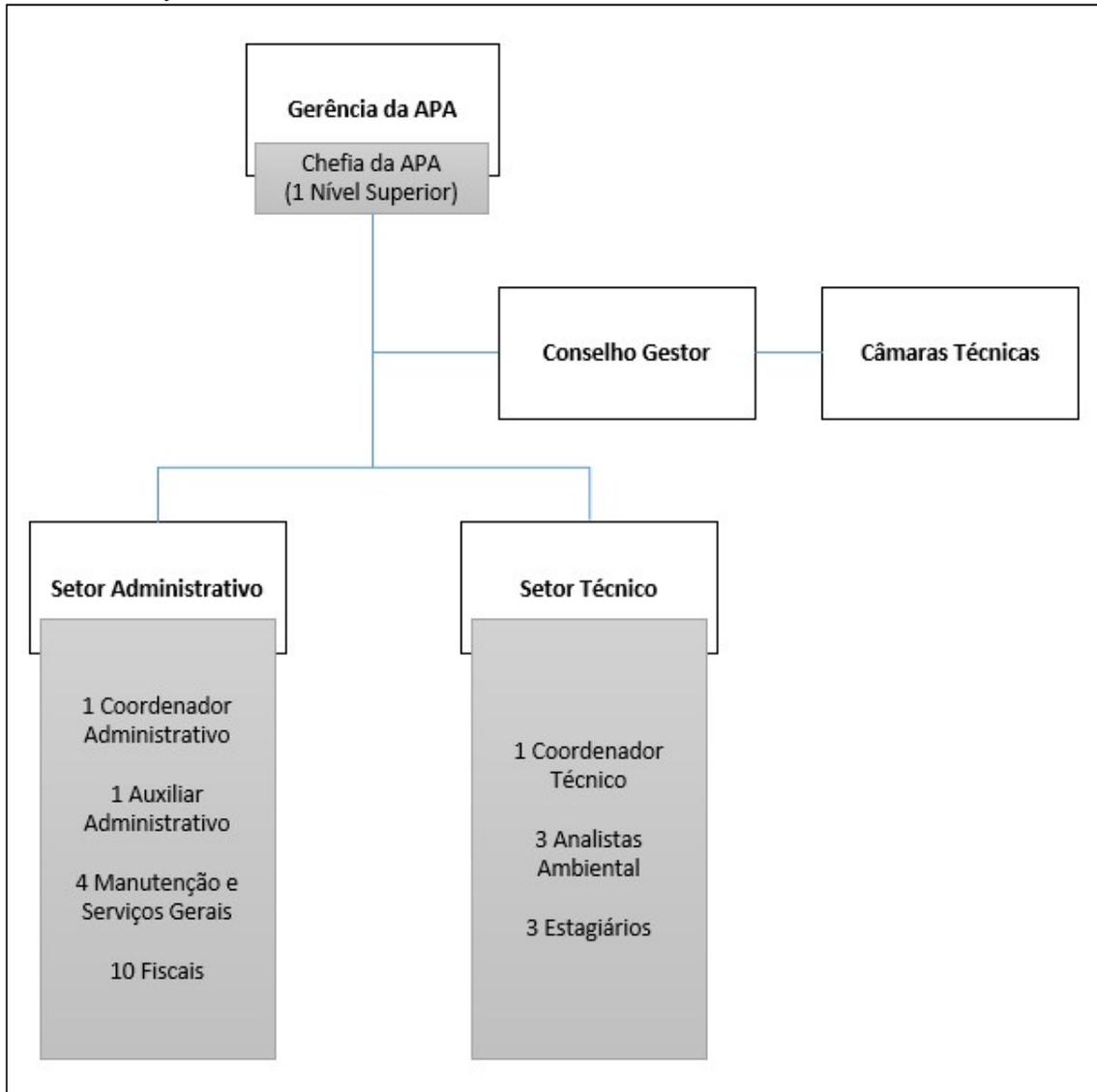
O Decreto Municipal nº 20.451, de 17 de abril de 2013, que aprova o Plano de Manejo, estabelece em seu Art. 5º que:

A sede da unidade de conservação ficará localizada na Fundação Municipal de Desenvolvimento Rural 25 de Julho, cuja estrutura administrativa será definida através do Subprograma de Gestão e Operacionalização previsto no Plano de Manejo, que visa mapear e definir o seu suporte financeiro e de recursos humanos (JOINVILLE, 2013).

O subprograma de Gestão e Operacionalização mencionado neste Decreto Municipal é o primeiro na lista dos programas previstos no Plano de Manejo. Está avaliado com grau de prioridade alto, no qual se destaca que a estruturação da administração da APA Serra Dona Francisca deve ser a primeira medida a ser implantada, considerada como a base para desenvolver as demais atividades deste Plano. Nele, são apresentados o organograma e um quadro com os cargos/funções e quantidade/formação de pessoas, as atividades indicadas para esta estrutura e as

atribuições para cada setor — um resumo destas informações está adaptado na Figura 11.

Figura 11 – Desenho do organograma indicado no subprograma de Gestão e Operacionalização do Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca



Fonte: Adaptado de JOINVILLE, 2012.

Há um conjunto de programas de manejo que, mesmo diante deste fato limitador, que é sua não implantação, apresenta possibilidades de se discutir a inserção de planos de gestão da paisagem cultural. Conforme Quadro 4, nas p. 94-97, são programas que preveem a preservação patrimonial, como por exemplo, o projeto “Pesquisa sobre Memória e História Oral da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca”, que pretende trabalhar as particularidades sociais e históricas

que estejam ligadas ao processo de ocupação e também a referências culturais de natureza material e imaterial na região (JOINVILLE, 2012). O subprograma de “Desenvolvimento Sustentável da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca” tem como objetivo, além de repassar preceitos básicos nas questões relativas ao uso e ocupação do solo com alternativas de desenvolvimento sustentável, também oferecer práticas de educação ambiental que aprimorem o senso de conservação do patrimônio natural e cultural (JOINVILLE, 2012). O programa de “Turismo e Uso Público” conta com atividades e ações que oportunizam ao visitante conhecimentos e valores do patrimônio natural e cultural da região (JOINVILLE, 2012). O subprograma “Museu Casa Krüger” é tido pelo Plano de Manejo (JOINVILLE, 2012) como uma proposta essencial para a divulgação, valorização e incorporação do patrimônio material e imaterial da região da APA. O subprograma de “Integração do Patrimônio Arqueológico com o Uso Público e a Sustentabilidade da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca” aponta, por exemplo, que na Estrada Dona Francisca (Rodovia SC 418) se defina uma área para a revitalização do trecho antigo do caminho histórico da estrada para a promoção de visitação e educação ambiental patrimonial — também visa o incentivo do uso público e alternativas econômicas para as populações residentes com base na valorização do Patrimônio Cultural e Ambiental da APA Serra Dona Francisca (JOINVILLE, 2012). E por fim, subprogramas específicos de “Valorização e Educação Patrimonial” entendem que o patrimônio só se torna bem para as populações quando lhe são atribuídas significâncias no presente (JOINVILLE, 2012).

A principal questão proposta nesta pesquisa está em discutir em que medida é possível adequar planos de gestão das paisagens culturais aos Planos de Manejo quando o território em questão é uma APA.

Segundo o pesquisador Guilherme Butter Scofano (2012), esta questão pode ser uma maneira de contornar o problema da inexistência de uma lei específica para a regulamentação dos planos de gestão da paisagem cultural. “Caso estes planos realmente não se configurem como documentos com força de lei, a alternativa seria incorporá-los às leis já existentes, voltadas ao ordenamento territorial da região a qual a paisagem em questão faça parte” (SCOFANO, 2012, p. 95). O autor atribui estes argumentos ao discutir as capacidades e limitações da Portaria nº 127/09, as quais são abordadas no próximo capítulo desta pesquisa.

Os valores agregáveis ao conceito de Paisagem Cultural Brasileira são múltiplos e podem resultar em inúmeros modelos de plano de gestão, variando em função dos bens e suas dinâmicas (SCOFANO, 2012). No entanto, de maneira ainda abrangente, mantém-se a proposta no plural: de planos de gestão da paisagem cultural. Para o momento, é destacada a possibilidade de se equacionar o problema da lei específica ao propor que alguma parte do Plano de Manejo seja dedicada à preservação da paisagem cultural. Então, a pergunta que se coloca é: qual é a força que um Plano de Manejo tem em uma Área de Proteção Ambiental? Quando os entrevistados foram questionados sobre a importância da relação que existe entre o Plano de Manejo e a gestão da APA Serra Dona Francisca, as opiniões, em sua maioria, convergem para uma visão de que é um documento muito importante e está bem elaborado, mas que ainda não atendeu às expectativas mínimas quanto à sua aplicabilidade.

Nem a limpeza das fossas, que era o mínimo, não demos conta de fazer (Sr. M., representante não governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 28 de outubro de 2015).

O Plano de Manejo, ele tem três tipos de ações: de curto prazo, de médio prazo e de longo prazo. As ações de curto prazo eram para ser implantadas até dois anos de criação do Plano de Manejo, nós já estamos no terceiro ano e pouca coisa foi implantada, sabe, e as de médio prazo, cinco anos para serem implantadas e as de longo prazo, dez. E a maioria das ações são de curto prazo, 60% de todos os projetos e subprojetos que estão ali dentro são para serem aplicados em dois anos, mas nós já estamos quase no terceiro ano e pouca coisa foi implantada (Sra. M., representante não governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 06 de outubro de 2015).

Poucas opiniões divergiram deste grupo maior. Um dos entrevistados (representante governamental), além de considerar a falta de implantação de diversos programas, aponta, com visão mais técnica, pontos essenciais dos estudos que deveriam ser abordados no Plano de Manejo e que não aparecem, avaliando, assim, o Plano de Manejo como regular.

Todos os levantamentos são muito superficiais, fauna, flora, tudo muito superficial. Não tem estudo de impacto de vizinhança, não tem um estudo de impacto de visitação, não tem um estudo sobre a questão dos agrotóxicos, sendo uma Unidade de Conservação que foi criada em função da questão da água, não tem dados sobre agrotóxicos, não se sabe quem usa, quem não usa, nem quantos agricultores tem dentro (Sr. R., representante governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 10 de novembro de 2015).

A entrevistada Sra. D. (representante governamental) considera, como a maioria do grupo, que o documento está bem elaborado e que contempla diversos programas. Quanto à sua aplicabilidade, também entende ser efetiva, pois a SEMA tem utilizado este documento como um aporte aos pareceres técnicos. Ela também considera que a implantação dos programas do Plano ainda não está acontecendo conforme o previsto.

O que que facilita o plano, no licenciamento de atividades, a ocupação do território, porque como o Plano de Manejo trouxe o zoneamento e normas de uso você tem as diretrizes de ocupação, do território da APA Serra Dona Francisca, a gente segue o Plano de Manejo [se referindo aos analistas ambientais da Secretaria do Meio Ambiente], não é mais o Plano Diretor, a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município (Sra. D., representante governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 19 de novembro de 2015).

O Plano de Manejo é um instrumento jurídico de ordenamento territorial que, assim como os planos diretores municipais, tem a finalidade de zoneamento e gerenciamento, porém, com a diferença de ser aplicado em uma região delimitada de acordo com a UC e suas zonas de entorno (SCOFANO, 2012).

Considerando as questões abordadas sobre o contexto em que o Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca foi elaborado e aprovado, bem como as considerações dos conselheiros entrevistados sobre este documento, é dada continuidade ao presente estudo, no qual são destacados alguns pontos que permitem articular o debate de proteção da paisagem cultural em uma APA.

Um tanto míope, alheado, introvertido, ele não parece ajustar-se por temperamento ao tipo humano que é geralmente definido como observador. Contudo, ocorre-lhe sempre que determinadas coisas – um muro de pedra, uma concha de molusco, uma folha, uma chaleira – se apresentam a ele como se lhe solicitassem uma atenção minuciosa e prolongada: ele se põe a observá-las que sem se dar conta disso e seu olhar começa a percorrer todos dos detalhes, não consegue mais parar.

[...]

Italo Calvino – Palomar



Bolachas artesanais produzidas na região

Fotografia de Fernanda Dalonso. Joinville, 19 ago. 2015.

As bolachas compõem o conjunto de produtos tracionais fabricados pelos filiados da Associação Joinvilense de Agroindústrias Artesanais Rurais (AJAAR). O Selo da AJAAR apresenta, há cerca de duas décadas, a imagem de uma casa em estilo enxaimel. Há um projeto em andamento para o registro deste selo como indicação geográfica.

4. A ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA) SERRA DONA FRANCISCA E A GESTÃO DA PAISAGEM CULTURAL

A publicação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), da Portaria Federal nº 127, de 30 de abril de 2009, estabeleceu a chancela da Paisagem Cultural Brasileira, um novo instrumento de proteção patrimonial e de gestão territorial. Ela tem a finalidade de atrair recursos e promover para a região chancelada ações de salvaguarda, com a parceria entre o IPHAN, sociedade civil, iniciativa privada e demais representações do Poder Público (esferas federal, estadual e municipal).

A definição estabelecida para Paisagem Cultural Brasileira, na Portaria nº 127/2009, fundamenta-se na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em que patrimônio cultural é formado por bens materiais e imateriais, que individualmente ou em conjunto referenciam as identidades, ações e memórias das populações brasileiras (BRASIL, 2009).

Segundo Vasconcelos (2012), arquiteta e urbanista da Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural da Secretaria de Cultura da Cidade do Recife, a Paisagem Cultural Brasileira provém da diversidade de bens culturais que se mantêm preservados, resultado da interação do homem com o lugar. A Portaria Federal nº 127/2009, que propõe o chancelamento, funciona como um selo que reconhece e legitima o valor atribuído a uma determinada paisagem, tanto ao seu suporte físico (da paisagem) quanto ao cultural (das relações com o lugar). Estimula-se, com isso, o turismo, os modos de vida locais, os usos e as formas tradicionais de cultivar a terra e outras atividades oriundas deste lugar e seus valores culturais (VASCONCELOS, 2012).

Considerando a paisagem enquanto categoria patrimonial do IPHAN e também as discussões já abordadas sobre APAs é que se propõe pensar: em que medida pode-se articular o debate de proteção da paisagem cultural na Área de Proteção Ambiental Serra Dona Francisca? Como nestes dois instrumentos se estabelecem diálogos e possibilidades sustentáveis para as pessoas que residem na região da Paisagem Cultural Serra Dona Francisca? O contexto brasileiro sobre a proteção do meio ambiente, especificamente no que tange às UCs, é discutido amplamente no presente trabalho e, desta forma, faz-se necessário, antes da continuidade deste

diálogo, apresentar algumas considerações sobre a gestão e as políticas de proteção patrimonial no Brasil no campo das instituições vinculadas, a fim esclarecer as circunstâncias e o contexto da paisagem cultural enquanto categoria patrimonial no Brasil.

4.1 A gestão e políticas de preservação patrimonial no Brasil

A Inspetoria de Monumentos Nacionais (IPM) foi o primeiro órgão brasileiro direcionado para a preservação patrimonial. Criada em 1933 e vinculada ao Museu Histórico Nacional, tinha por objetivo impedir a comercialização e a retirada do país de antiguidades ligadas à história nacional e também impedir a destruição de edificações e monumentos (FONSECA, 2009). Foi sucedida pelo Serviço Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), oficialmente regulamentado pelo Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. O anteprojeto de lei, elaborado por Mário de Andrade, contemplava como proposta também categorias provenientes do popular, mas, por decisão do então presidente Getúlio Vargas e do ministro da Educação e Cultura Gustavo Capanema, optou-se pelo patrimônio edificado e, como consequência, bens de “pedra e cal” (ABREU, CHAGAS, 2009; OLIVEN, 2009), em que o único instrumento legal disponível e aplicado era o tombamento.

Conforme determinado pelo Decreto-Lei nº 25/1937, criou-se o tombamento e a inscrição dos bens em um dos quatro Livros do Tombo, identificado no Artigo 1º, § 1º: “Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo, de que trata o art. 4º desta lei”.

Art. 4º O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional possuirá quatro Livros do Tombo, nos quais serão inscritas as obras a que se refere o art. 1º desta lei, a saber:

- 1) no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, as coisas pertencentes às categorias de arte arqueológica, etnográfica, ameríndia e popular, e bem assim as mencionadas no § 2º do citado art. 1º.
- 2) no Livro do Tombo Histórico, as coisas de interesse histórico e as obras de arte histórica;
- 3) no Livro do Tombo das Belas Artes, as coisas de arte erudita, nacional ou estrangeira;
- 4) no Livro do Tombo das Artes Aplicadas, as obras que se incluírem na categoria das artes aplicadas, nacionais ou estrangeiras (BRASÍLIA, 1937).

Destacam-se as palavras de Pelegrini (2008), ao discutir sobre as políticas públicas de preservação do Brasil, quando diz que é importante salientar que antes mesmo de ser proclamada a Convenção para a Proteção do Patrimônio Cultural e Natural, de 1972, evento internacional comentado anteriormente, o país já havia instituído o tombamento e estabelecido o SPHAN. Também menciona que o anteprojeto de Mário de Andrade já contemplava “a relevância do estudo sobre as manifestações populares” (PELEGRINI, 2008, p. 151).

A concepção de patrimônio, no anteprojeto de Mário de Andrade, era avançada para seu tempo: “Ao reunir num mesmo conceito – arte – manifestações eruditas e populares, Mário de Andrade afirma o caráter ao mesmo tempo particular/nacional e universal da arte autêntica, ou seja, a que merece proteção” (FONSECA, 2009, p. 99).

Durante décadas no Brasil a guarda ou a preservação passou a ser compreendida exclusivamente pelo tombamento. De acordo com Fonseca (2009), a preservação do patrimônio arquitetônico prevaleceu e também reforçou a concepção de que as políticas públicas de patrimônio eram elitistas, sendo que os critérios de tombamento privilegiavam os bens dos grupos das classes dominantes.

A renovação das políticas de preservação do patrimônio brasileiro acontece por volta dos anos 1980, quando se compreende o patrimônio como sendo não apenas estático e arquitetônico, mas sim por suas “novas funções e usos culturais e sociais para a gestão do patrimônio urbano, ambiental, histórico e cultural. A preservação não é mais o congelamento de um tempo passado, mas um palco de acontecimentos sociais e culturais” (PEREIRA; MACHADO, 2013, p. 13). Esta concepção, mais abrangente, passou a valorizar os espaços da cultura popular e também o patrimônio imaterial. Protagonizou a ampliação da noção de patrimônio no Brasil, questionando o vínculo nacional (de uma identidade nacional apenas) e centralizador, conforme preceitua a Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu Art. 216:

Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

- I - as formas de expressão;
- II - os modos de criar, fazer e viver;
- III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 define como agentes da promoção e proteção do patrimônio não apenas o Poder Público, mas também a sociedade — assim como a reconhece como referência à matriz dos valores culturais. Desta forma, independentemente do Poder Público, sempre existirá o patrimônio. Cabe então ao Poder Público exercer um papel declaratório de proteção e colaboração como produtor de valor (MENEZES, 2009). Fica evidente o deslocamento da matriz de valor quando se faz o confronto com a legislação anterior, o Decreto-Lei nº 25/1937, quando o Poder Público era quem instituía o que é patrimônio cultural, especificamente composto por bens tombados. Cabe reproduzir mais uma parte do Art. 206 da Constituição Federal Brasileira de 1988 para destacar o que se está mencionando sobre as mudanças da gestão patrimonial, bem como o papel do Poder Público e da sociedade nestas questões:

§ 1.º O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2.º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3.º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4.º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5.º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (BRASIL, 1988).

A redistribuição de deveres e compromissos federais, estaduais e municipais pode ser percebida pelos movimentos de descentralização político-administrativa no fim dos anos 1980 e pela inserção do Capítulo II da Constituição de 1988, que descreve: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, [...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Desta forma, faz do município “o grande receptor de encargos executivos, legislativos e fiscais, havendo ainda a aprovação, ao lado dos direitos representativos clássicos, de várias formas híbridas de regulamentação” (PEREIRA; MACHADO, 2013, p. 15). Na visão das autoras Pereira e Machado (2013), as transformações constitucionais influenciaram

diretamente nas mudanças sobre o conceito de preservação, suas regulamentações e na atuação pública e das comunidades.

Numa dinâmica de acepção de patrimônio, na perspectiva valorativa do patrimônio cultural como um conjunto de bens materiais e imateriais referência da identidade, é que o registro de bens culturais e de natureza imaterial foi instituído, em 4 de agosto de 2000, pelo Decreto nº 3.551, que “institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências”. O registro, conforme Art. 1º, § 1º, do Decreto nº 3551/2000, poderá ser feito nos seguintes livros:

Art. 1º. [...]

§ 1º Esse registro se fará em um dos seguintes livros:

- I - Livro de Registro dos Saberes, onde serão inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades;
- II - Livro de Registro das Celebrações, onde serão inscritos rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social;
- III - Livro de Registro das Formas de Expressão, onde serão inscritas manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas;
- IV - Livro de Registro dos Lugares, onde serão inscritos mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas (BRASÍLIA, 2000).

Conforme as políticas públicas e a própria concepção de patrimônio mudaram, os órgãos gestores e seus representantes também apresentaram alterações. De maneira muito sucinta descreve-se um pouco destas mudanças: Rodrigo Melo Franco de Andrade esteve à frente do SPHAN até 1967, quando se aposentou. Entre 1979 e 1982, Aloísio Magalhães assumiu a presidência do IPHAN. Em 1946, o SPHAN passou a ser chamado de Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN) e, em 1970, estabeleceu-se como Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Cultural (IPHAN). Foram criados vários programas, como o Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas (PCH), em 1973, visando à preservação, bem como a restauração dos bens patrimoniais, economicamente e socialmente. O Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), criado em 1975, voltava-se para a cultura enraizada no fazer popular e nos elementos de preservação e valorização dos bens imateriais. E, por fim, houve a criação da Fundação Nacional Pró-Memória (FNPM), em 1979 (ABREU; CHAGAS, 2009; FONSECA, 2009).

Durante a criação do Serviço do Patrimônio Artístico Nacional (SPAN), nos anos 1930, o anteprojeto de Mário de Andrade já apresentava o entendimento de

patrimônio com uma ideia da arte como criação humana, em que havia uma exclusividade entre os aspectos culturais comparados às áreas naturais (RIBEIRO, 2007). Foi pelo grande interesse ao popular que Mário de Andrade considerou o valor da paisagem na associação desta com a etnografia e nas manifestações da arte popular. Eram definidas como obra de arte patrimonial aquelas inscritas nos Livros de Tombamento, mas, para que fossem inscritas, deveriam pertencer a pelo menos uma das categorias estabelecidas por eles, que incluem, em uma delas, a questão da paisagem: “Paisagens: determinados lugares da natureza, cuja expansão florística, hidrográfica ou qualquer outra, foi determinada definitivamente pela indústria humana dos Brasis, como cidades lacustres, canais, aldeamentos, caminhos, grutas trabalhadas etc.” (ANDRADE, 1980, p. 57). O Decreto-Lei nº 25/1937 apresentou-se com alterações se comparado ao anteprojeto original do poeta. Uma das alterações foi a associação no mesmo artigo em que considerava as paisagens agenciadas pelo homem, o que já era previsto, com a inclusão dos monumentos naturais. Encontra-se a descrição no Artigo 1º, § 2º:

Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana (BRASÍLIA, 1937).

O reconhecimento das paisagens naturais ou culturais no Decreto-Lei nº 25/1937 pode ser tanto pelas características naturais quanto pelo agenciamento humano ou características culturais. Nesta perspectiva, o referido decreto se apresenta de forma mais abrangente do que o anteprojeto (RIBEIRO, 2007), quando inclui a natureza com a possibilidade de ser considerada também como um bem patrimonial.

No Decreto-Lei nº 25/1937, cabia a inscrição das paisagens naturais ou culturais no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, sendo estas “as coisas pertencentes às categorias de arte arqueológica, etnográfica, ameríndia e popular, e bem assim as mencionadas no § 2º do citado art. 1º” (BRASÍLIA, 1937). Esta concepção foi pouco explorada nas primeiras décadas após a criação do decreto, já que a paisagem foi abordada apenas pelas concepções do paisagismo e “com uma concepção da paisagem como panorama, ou ambiência de bens arquitetônicos de interesse patrimonial” (RIBEIRO, 2007, p. 72).

Pressões por ações direcionadas à preservação da natureza, com a criação de legislações próprias, ganharam força nos anos 1970 e, em contrapartida, enfraqueceram as pressões ao IPHAN sobre a preservação do patrimônio natural.

Na década de 1970, com a intensificação da discussão nos âmbitos internacional e nacional, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA. Após a constituição de 1988, em 1989 foi criado o IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – a partir da fusão de uma série de órgãos já existentes [...]. A partir de 1992, o IBAMA passa a integrar os quadros do então recém-criado Ministério do Meio-Ambiente (RIBEIRO, 2007, p. 101).

Segundo Ribeiro (2007), o interesse pelo patrimônio natural é renovado entre 1979 e 1982, quando Aloísio Magalhães assume a presidência do IPHAN. De acordo com o autor, a continuidade do interesse pelas questões ambientais no Brasil resultou na criação, em 1980, da Coordenadoria de Patrimônio Natural (1985-1990), importante para sistematizar discussões sobre o tema.

Em agosto de 2007, ocorreu a jornada “Paisagens culturais: novos conceitos, novos desafios”, na cidade de Bagé, Rio Grande do Sul, onde foram acordadas, de forma pioneira no país, questões que envolviam como foco a paisagem cultural. Como resultado deste evento, criou-se uma carta denominada “Carta de Bagé” ou “Carta da Paisagem Cultural”, com o objetivo de defender mais especificamente as paisagens dos Pampas e as fronteiras de países vizinhos com características e manifestações similares. O evento motivou-se em defesa ao ecossistema que protege os mananciais do Aquífero Guarani e à preservação da identidade cultural dos Pampas. Como definição de paisagem cultural, a carta apresenta, em seu Artigo 1º:

A definição de paisagem cultural brasileira fundamenta-se na Constituição da República Federativa do Brasil de 1980, segundo a qual o patrimônio cultural é formado por bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas, as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (CARTA DE BAGÉ, 2007).

Na concepção da Carta de Bagé, a paisagem cultural é um bem cultural amplo e resultado de múltiplas formas de apropriações e usos do homem com o meio ambiente e, por isso, abrange e pode apresentar operações como “identificação,

proteção, inventário, registro, documentação, manutenção, conservação, restauração, recuperação, renovação, revitalização, restituição, valorização, divulgação, administração, uso, planejamento e outros” (CARTA DE BAGÉ, 2007, art. 4º).

A Carta de Bagé também descreve, em seus Artigos 6º, 7º, 8º, 9º e 13º, que a preservação da paisagem brasileira deve ser reconhecida por órgãos do patrimônio cultural, conselhos consultivos, outros órgãos públicos, sociedade civil e organizações não governamentais, ou seja, uma forma de se ter um compromisso de gestão compartilhada da paisagem. Este reconhecimento se dá mediante certificação, quer dizer, cada paisagem recebe um selo de chancela, que deve ser controlado e coordenado de modo que garantam aos usuários, de forma equilibrada, condições de sustentabilidade, com respeito à natureza, à cultura e aos seres humanos, sejam antepassados ou sucessores (CARTA DE BAGÉ, 2007).

As discussões atuais de paisagem cultural como categoria de preservação nas instituições internacionais e nacionais devem considerar as características integradoras entre o natural e o cultural ou o material e o imaterial, e abordar o sítio como um todo (RIBEIRO, 2007), numa tentativa de se libertar desta dicotomia.

Mesmo que amplamente discutido, o conceito de paisagem cultural ainda não havia se consolidado como um instrumento de preservação do patrimônio cultural no Brasil até o ano de 2009.

Conforme já mencionado, a chancela da Paisagem Cultural Brasileira tem sua regulamentação pela Portaria Federal nº 127, de 30 de abril de 2009, e apresenta como definição, em seu Artigo 1º, que “Paisagem Cultural Brasileira é uma porção peculiar do território nacional, representativa do processo de interação do homem com o meio natural, à qual a vida e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores” (BRASÍLIA, 2009).

A chancela não se apresenta como a substituição aos instrumentos de preservação existentes, ela os integra e complementa. Em alguns casos, é acompanhada pelo tombamento de bens materiais ou de registros imateriais, que de acordo com o Art. 2º da Portaria nº 127/2009, “[...] tem por finalidade atender ao interesse público e contribuir para a preservação do patrimônio cultural, complementando e integrando os instrumentos de promoção e proteção existentes, nos termos preconizados na Constituição Federal” (BRASÍLIA, 2009).

Uma das questões principais da chancela da Paisagem Cultural Brasileira é a preservação conjunta entre os diversos agentes (WEISSHEIMER, 2012). Desta forma,

não se designam apenas ao IPHAN as atribuições que compõem sua forma de gestão. Traz como condição prévia que se apresente uma proposta com estratégias de preservação conjunta entre seus diversos agentes que possuam algum vínculo com a paisagem a ser chancelada, um pacto de gestão. Conforme o Art. 4º da Portaria nº 127/2009, “[...] implica no estabelecimento de pacto que pode envolver o Poder Público, a sociedade civil e a iniciativa privada, visando à gestão compartilhada da porção do território nacional assim reconhecida” e, do Art. 5º da mesma Portaria, “o pacto convencionado [...] poderá ser integrado de Plano de Gestão a ser acordado entre as diversas entidades, órgão e agentes públicos e privados envolvidos, o qual será acompanhado pelo IPHAN”.

Para Weissheimer (2012), o envolvimento de variados agentes se justifica pelo entendimento de que as manifestações no território são de caráter múltiplo e dinâmico. Para a preservação da paisagem cultural é preciso criar formas que vão para além do que tradicionalmente acontece na gestão patrimonial. Para ilustrar esta questão, a autora descreve como exemplo o caso do patrimônio naval, no qual, para a sobrevivência dos pescadores, faz-se necessária a proteção de embarcações e outras tradições. Para isso, é preciso definir questões que não se relacionam de maneira direta com o campo do patrimônio, como regras para se obter a madeira, regularizar a carpintaria naval, regras da pesca industrial e artesanal. Outro exemplo, e que está relacionado com a região da APA Serra Dona Francisca, é a produção do queijo *kochkäse*, um produto fabricado artesanalmente e que carrega todo um modo de fazer que “vai além da receita, é um saber praticado” (DALONSO; CARELLI, 2014) — além disso, por ter como matéria prima o leite cru, sua comercialização está proibida, pois não atende às exigências dos órgãos sanitários, já que somente poderia ser fabricado com leite pasteurizado. Estes produtos tradicionais são fiscalizados por uma legislação industrial, e a ideia de se pensar uma gestão diferente do que tradicionalmente se tem é justamente para que, em casos como este, adequações nas legislações sejam trabalhadas de acordo com os modos tradicionais do patrimônio cultural, e não adequá-los em uma legislação que não contemple seus usos culturais. Para continuar no exemplo do queijo, se alterado o modo de fazer com um tipo de leite que atenda à legislação industrial, ele perderá seu valor cultural. É neste ponto que o envolvimento de diferentes agentes é fundamental, ou seja, a integração das variadas áreas, como os órgãos ambientais, do trabalho, vigilância sanitária, entre outros que apresentem uma participação na gestão do território em questão.

Ribeiro (2013) também aponta que o instrumento da chancela não é apenas de reconhecimento, mas de gestão do patrimônio em que se destaca a execução do pacto de gestão. Para o autor, uma das principais renovações trazidas por este instrumento está na ideia de paisagem cultural, de “permitir uma leitura espacial das práticas culturais” (RIBEIRO, 2013, p. 247) e se tornar um instrumento de gestão do território.

O discurso da identidade nacional do patrimônio está cedendo espaço para o entendimento do patrimônio como exercício de cidadania e democracia.

Se o discurso da identidade nacional que presidiu a construção da política do patrimônio no Brasil nos anos 1930 não é de todo abandonado, aos poucos ganha novas tintas com a incorporação a preocupação com a diversidade, cidadania e democracia (RIBEIRO, 2013, p. 236).

Para Gohn (2011), novas práticas criam possibilidades em termos de alternativas democráticas. Um novo modelo na relação Estado e sociedade civil, em que a participação passou a ser regulamentada por leis. O termo comunidade, nas políticas públicas, está associado à ideia de diversidade cultural e de poder local.

O poder local se exerce no espaço de relação da sociedade civil com a sociedade política, num determinado território, categoria que vem se impondo no lugar de comunidade porque incorpora a dimensão do espaço, do lugar, da memória, da história, da cultura e do poder. O território é visto como suporte de práticas identitárias, que estão na base dos conflitos mas também na construção de consensos (GOHN, 2011, p. 127).

Gohn (2011) ainda destaca o território, no contexto das políticas públicas, como sendo uma categoria que impera o lugar de comunidade, atribuindo-lhe a característica de ser o suporte para as práticas identitárias, pois incorpora as dimensões espaço e lugar, bem como memória, história, cultura e poder.

Para o geógrafo Milton Santos (2006), a existência de um território é dada pelas relações sociais, uma vez que o território corresponde às questões naturais e às construções humanas, é construído historicamente e tem uma gênese técnica e social.

A configuração territorial é dada pelo conjunto formado pelos sistemas naturais existentes em um dado país ou numa dada área e pelos acréscimos que os homens superimpuseram a esses sistemas naturais. A configuração territorial não é o espaço, já que sua realidade vem de sua materialidade, enquanto o espaço reúne a materialidade e a vida que a anima. A

configuração territorial, ou configuração geográfica, tem, pois, uma existência material própria, mas sua existência social, isto é, sua existência real, somente lhe é dada pelo fato das relações sociais (SANTOS, 2006, p. 38-39).

A chancela da Paisagem Cultural Brasileira tem o potencial de contribuir para as políticas públicas de preservação do patrimônio cultural e natural. Uma mesma porção territorial pode ter seu valor cultural e ambiental e, desta forma, a Portaria nº 127/2009, juntamente com a legislação ambiental brasileira, pode contribuir para a proteção da biodiversidade e dos ecossistemas, bem como dos modos tradicionais dos usos deste lugar (VASCONCELOS, 2012).

Há uma crescente evidência de fortes ligações entre a paisagem cultural e as áreas protegidas (PHILLIPS, 2003; RÖSSLER & MITCHELL, 2005; RÖSSLER, 2006 *apud* FINKE, 2013). Tais ligações foram estudadas por FINKE (2013) em uma pesquisa publicada pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), intitulada “*Linking Landscapes. Exploring the relationships between World Heritage Cultural Landscapes and IUCN Protected Areas*”. Nela, o autor apresenta conclusões de que seu estudo pode ajudar as instituições a trabalharem em parceria e que muitas vezes os princípios da gestão das áreas protegidas encontram similaridade entre paisagem cultural enquanto patrimônio porque compartilham e consideram requisitos de proteção e gestão.

Entre as categorias das áreas protegidas da UICN, alguns tipos incluem especificamente a proteção de paisagens com alterações humanas, como é o caso da Categoria V – Paisagens Protegidas, lugares onde a interação entre pessoas e natureza tem valores ecológicos, biológicos, cultural e paisagístico (FINKE, 2013). Segundo Moraes, (2011), as Áreas de Proteção Ambiental estão inseridas na Categoria V da UICN, sendo um referencial útil para a análise de sua implementação.

Como discutido alhures, a paisagem cultural pode ter sua gestão e proteção em conjunto com outros instrumentos, e a grande inovação trazida pela Portaria nº 127/2009 é a proposta de criação de Planos de Gestão que acompanhem as orientações e ações nas regiões chanceladas. Mesmo que o IPHAN tenha prática no trato de cidades históricas e monumentos naturais, que também são relações espaciais, o ineditismo da experiência de elaboração coletiva de instruções para proteção de um patrimônio como a paisagem cultural merece atenção (SCOFANO, 2012).

Vários pesquisadores e profissionais do campo patrimonial apontam que a Portaria nº 127/2009 não tem força de lei e não prevê punições, pois a única punição prevista no instrumento é a descaracterização da paisagem chancelada pelos relatórios de monitoramento e avaliação mencionados nos artigos 14 e 16 da referida Portaria (SCOFANO, 2012; VASCONCELOS, 2012).

No entanto, Vasconcelos (2012) destaca a Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, já apresentada no capítulo 2, e dispõe ainda que todo e qualquer dano ou prejuízo causado aos elementos que compõem o ambiente, como flora, fauna, recursos naturais e patrimônio cultural, será um crime ambiental. Sobre crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural, conforme o Art. 62º da referida lei, a pena para quem “destruir, inutilizar ou deteriorar: I - bem especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial; II - arquivo, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial” poderá ser de até três anos de reclusão e multa. Conforme mencionado pela autora, a Paisagem Cultural Brasileira é um ato administrativo e, portanto, a área chancelada estaria protegida pela Lei Federal nº 9.605/1998.

Scofano (2012), ao comentar sobre a Portaria nº 127/2009 não possuir capacidade jurídica para a determinação de condutas que necessitem ir além do âmbito do IPHAN, também destaca que talvez não tenha sido essa a proposta quando foi criada. O pesquisador se depara com alguns questionamentos, que são reproduzidos na íntegra:

[...] não havendo, até o momento, meios legais suficientes para se garantir o estabelecimento de um pacto de gestão das paisagens culturais brasileiras, de que maneira pode-se assegurar a elaboração e a aplicabilidade dos planos de gestão destas paisagens, como cita o Artigo 5º? Esta é uma dúvida que surge por não haver na portaria referência da categoria jurídica em que um Plano de Gestão da Paisagem Cultural Brasileira enquadrar-se-ia. Seriam estes planos simples regimentos para nortear as atividades dos agentes envolvidos no pacto de gestão, ou documentos mais rigorosos e genéricos (aplicáveis a todos), instituindo normas e condicionantes para a conduta da sociedade na paisagem chancelada? (SCOFANO, 2012, p. 94-95).

Tentando equacionar esta problemática, Scofano (2012) apresenta algumas possibilidades dentro da perspectiva coercitiva delegadas aos planos de gestão. Assim, uma das alternativas é incorporar os planos de gestão da paisagem cultural a

leis já existentes e que estejam voltadas ao ordenamento territorial da paisagem em questão, como é o caso dos Planos de Manejo.

Não restam dúvidas de que o debate da proteção da paisagem cultural em uma Área de Proteção Ambiental, além de ser possível, faz-se necessário. As leis e os decretos-leis já existentes e que tratam da proteção do patrimônio cultural e do meio ambiente podem servir de respaldo jurídico para a proteção da paisagem cultural (VASCONCELOS, 2012). Deste modo, a problemática da pesquisa é melhor compreendida na fase seguinte deste capítulo, quando são analisadas as possibilidades e os limites dos planos de gestão da paisagem cultural serem incorporados aos Planos de Manejo das APAs. As tratativas das fontes pesquisadas são aplicáveis exclusivamente ao caso da APA Serra Dona Francisca, contudo, acredita-se que a maior parte das contribuições desenvolvidas possa ser útil em outros casos em que se pretende articular o debate da proteção da paisagem cultural em APAs.

4.2 A gestão da paisagem cultural Serra Dona Francisca: possibilidades e limites

Do estudo desenvolvido, são destacados de forma sistematizada alguns pontos que permitem a análise proposta.

4.2.1 Gestão participativa

A ideia central da pesquisa em discutir sobre a proteção da paisagem cultural em uma Área de Proteção Ambiental tem como instrumento de participação seu Conselho Gestor e, de planejamento, o Plano de Manejo. Se efetivamente representativos, os conselhos gestores podem gerar um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade.

Gohn (2011) apresenta, em seu estudo sobre “Conselhos Gestores e Participação Política”, algumas considerações que são reproduzidas nesta análise, demonstrando que existem situações semelhantes nos conselhos gestores nacionais

referentes às questões encontradas no Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca.

Há uma “falta de definição mais precisa das competências e atribuições dos conselhos gestores” (GOHN, 2011, p. 99). O Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca é deliberativo e consultivo, porém, o que predominou durante o período da pesquisa foi uma prática de conselho/consultivo. Uma das formas atribuídas a não operacionalização destes novos modos democratizantes de gestão pública se dá pela falta de tradição participativa da sociedade civil e pelo desconhecimento por parte da maioria da população (GOHN, 2011), além de concepções que veem os conselhos como ferramenta para operacionalizar ações já definidas e, por isso, o caráter consultivo predominante.

Sobre a participação dos representantes,

[...] deve haver uma definição mais precisa do que seja participação de um representante nos conselhos gestores. Nós a entendemos como o processo mediante o qual as diferentes camadas sociais da população têm acesso aos espaços de definir e avaliar as políticas públicas (GOHN, 2011, p. 99-100).

A definição do atual grupo de conselheiros do Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca é organizada de forma paritária, e a sua constituição é oriunda do processo de elaboração do seu Plano de Manejo, em que os agentes foram identificados no decorrer deste processo. Para Gohn (2011), a participação nos conselhos representa também uma inclusão social, o problema é que a maioria da população residente na região da APA não participa, salvo os agentes representantes que carregam sozinhos toda a responsabilidade desta representação não governamental.

Para lidar com esta problemática,

[...] há necessidade de capacitação dos conselheiros (inclusive com cursos, seminários, trocas de experiências, fóruns, espaços culturais, eventos etc.). A participação, para ser efetiva, precisa ser qualificada [...] (GOHN, 2011, p. 100).

A autora, quando discute esta questão, destaca que os conselheiros devem munir-se de informações e conhecimentos sobre como as estruturas estatais funcionam para exercitar a cidadania ativa e devem conhecer a teia burocrática. Mais adiante, Gohn (2011) identifica que há situações em que os conselheiros demonstram

domínio das temáticas sobre as áreas que representam, o que também é observado na pesquisa do Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca. A questão principal, aqui, está na capacitação das atribuições em torno da “elaboração e gestão de políticas públicas” (GOHN, 2011, p. 101). Uma situação evidente quanto à principal preocupação sobre o Conselho Gestor e o Plano de Manejo na gestão da APA Serra Dona Francisca está justamente na dificuldade de se implantarem projetos já planejados — inclusive, o primeiro, que está intrinsecamente relacionado à gestão e operacionalização do Plano de Manejo, é o “Subprograma de Gestão e Operacionalização”. A capacitação e a qualificação são de inquestionável importância para a gestão.

Quando os conselheiros entrevistados foram questionados sobre possibilidades e limites de se incorporar ao Plano de Manejo planos de gestão da paisagem cultural, muitas das respostas atribuíram características antrópicas ao lugar, inclusive com a conotação positiva de integração cultura/natureza e como catalisador da sustentabilidade ao incentivar os usos tradicionais do lugar pelos agricultores, com a agricultura familiar, por meio do que poderíamos chamar das populações tradicionais da região (remetendo à população tradicional, agricultores que preservam modos de fazer decorrentes da imigração germânica entre meados dos séculos XIX e XX).

Então esta valorização, esta autoestima, este amor que tem as pessoas ao meio [referindo-se aos agricultores], no caso isso tem que ser valorizado, isso nós temos que querer passar, [...] fazer com que as pessoas sintam-se valorizadas [...] e com isso faz com que também quem está vindo, a próxima geração veja que vale a pena (Sr. V., representante governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 30 de outubro de 2015).

Também na perspectiva da integração cultura/natureza e possibilidades sustentáveis para as populações residentes, está o incentivo dos usos de maneira a se criar uma “cultura na paisagem”, termo emprestado do relato do Sr. R. (representante governamental), que conseguiu sintetizar a ideia exposta ainda por outros conselheiros sobre a importância de contar com políticas públicas de valorização do patrimônio e, como consequência, o aumento de sua proteção.

A questão da paisagem cultural, você tem que formar uma cultura em relação à paisagem, e a gente é “desaculturado” em relação à nossa paisagem, a gente não está nem aí, não sabe, está totalmente ignorante em relação ao

que foge na área urbana de Joinville (Sr. R., representante governamental. Entrevista concedida à Fernanda Dalonso, 10 de novembro de 2015).

O entrevistado situou a questão sobre o pouco conhecimento que é compartilhado referente às coisas que “fogem” da área urbana de Joinville, reforçando a visão de que não se valoriza o que não se conhece.

Joinville é divulgada como uma cidade industrial, mas também é um município com expressiva ruralidade, além de sua peculiaridade quanto à preservação existente. Porém, pouco se divulga sobre a APA Serra Dona Francisca, acerca de sua importância, não há um mapeamento apresentando suas cachoeiras, suas áreas preservadas e pequenas propriedades rurais. A ideia exposta pelo entrevistado Sr. R. remete ao que Silvia Helena Zanirato (2009) aborda em seu artigo sobre os usos sociais do patrimônio (cultural e natural): “O reconhecimento do pertencimento coletivo dos bens acarreta esforços comuns para sua conservação e, quanto mais coletivo e representativo eles forem, mais protegidos estarão” (ZANIRATO, 2009, p.147).

A conservação do patrimônio natural e cultural não raramente é vista como um obstáculo para o progresso sob a ótica mercantilista (ZANIRATO, 2009). Para a professora e pesquisadora, as mudanças destas concepções são necessárias e isso demandaria “políticas de valorização da natureza e da memória. Políticas que deem sentidos diferentes aos lugares conservados mediante investimento público, não podem ser destinados à contemplação, ou à exploração mercadológica” (p. 153).

Então, como se daria o diálogo entre o Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca e os planos de gestão da paisagem cultural Serra Dona Francisca? De acordo com o exposto anteriormente, a Fundação Cultural de Joinville (FCJ) possui uma cadeira no Conselho Gestor da Unidade de Conservação, e projetos do patrimônio cultural estão previstos no Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca, relacionados a diferentes formas de proteção do patrimônio material e imaterial. Estas duas situações tornam a questão proposta mais viável e são pontos norteadores para o início da proposta.

Não há especificamente planos de gestão da paisagem cultural inseridos no Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca, mas certamente são passíveis de serem incorporados. Já é de entendimento na presente pesquisa que os valores agregáveis à Paisagem Cultural Brasileira são variados e, por isso, seriam inúmeros os modelos de plano de gestão, os quais são definidos em função dos bens patrimoniais e suas dinâmicas com o lugar. Apenas para exemplificar, na região

estuda é possível pensar a gestão da paisagem cultural para a preservação do patrimônio arqueológico e do ambiente natural associado, inclusive, já existem três subprogramas: um de proteção e controle, outro de pesquisa e monitoramento do “Patrimônio Arqueológico, Histórico e Paisagístico da APA Serra Dona Francisca” e um de turismo e uso público, com o programa de integração do “Patrimônio Arqueológico com o Uso Público e a Sustentabilidade da APA Serra Dona Francisca”. Os estudos prévios para a elaboração destes programas e subprogramas poderiam ser aproveitados e complementados.

Outro exemplo é a gestão da paisagem cultural dos lugares rurais que representam uma parte do contingente de imigrantes no sul do país (já que a região integra o projeto “Roteiros Nacionais de Imigração”, em Santa Catarina). Também existem programas (subprogramas e projetos) que contemplam questões relativas ao patrimônio cultural, assim como o turismo e o uso público, como é o caso do projeto de pesquisa sobre “Memória e História Oral da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca”, entre outros, como a institucionalização de um museu na Casa Krüger. Todos os estudos prévios ainda poderiam ser aproveitados, mas novamente não se descarta a necessidade de complementação dos mesmos.

Os dois exemplos anteriores são apresentados de acordo com as leituras e depoimentos orais da pesquisa. Não serão apresentados outros exemplos por entender que há a necessidade de se realizar um estudo prévio e participativo (envolvendo a sociedade) para a criação dos planos de gestão da paisagem cultural.

Estudos já realizados durante a elaboração do Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca podem contribuir com isso, como é o caso do diagnóstico socioambiental, que inclui estudos de socioeconomia, arqueologia, turismo, educação ambiental, meio físico e meio biológico. Mas há a necessidade de se realizar algo mais específico no que tange aos planos de gestão da paisagem cultural, até porque vale ressaltar que a metodologia utilizada para a elaboração dos Planos de Manejo, de acordo com o roteiro metodológico para a elaboração do Plano de Manejo das APAs, desenvolvido pelo IBAMA, é fundamentada na gestão participativa. Não havendo um roteiro metodológico para a elaboração dos planos de gestão da paisagem cultural, tem-se outro fator que potencializa este diálogo, em que se podem aproveitar estruturas já constituídas.

As formas de gestão participativa nas esferas ambiental e patrimonial estão de acordo com a Constituição da República de 1988, em seus Artigos 206 e 225, em que

a matriz de valor do bem patrimonial está na sociedade/coletividade, que tem o direito e o dever de ter seu meio ambiente ecologicamente equilibrado, dividindo a responsabilidade de proteção dele e de seu patrimônio cultural. Parece viável a criação de planos de gestão da paisagem cultural em Planos de Manejo, o que se configuraria na região para além das amarrações legais para a proteção ambiental e patrimonial, também com a possibilidade da exploração do turismo responsável²⁸. O turismo responsável envolve turistas, empreendedores, gestores do turismo e procura inserir principalmente as comunidades locais na gestão desta atividade, com o direito de decidir se querem o turismo, qual é o tipo de turismo que estão dispostos a fazer e que turistas desejam receber (NETTO, 2013).

O envolvimento dos agentes patrimoniais e ambientais como possíveis integrantes do pacto de gestão da Paisagem Cultural Serra Dona Francisca está potencialmente instituído por meio dos conselhos e comitês da região. Na prática, há uma intersecção de agentes (individuais ou coletivos) no campo, o que atribui o caráter indissociável da paisagem cultural. Mas quem são estes agentes?

4.2.2 Agentes da gestão da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca

Para que se garantam os usos sociais do patrimônio natural e cultural, há a necessidade de uma gestão adequada em que a aplicação das políticas públicas seja adotada por ações compartilhadas (ZANIRATO, 2009). A partir desta perspectiva, o debate em torno desta pesquisa contempla as políticas de proteção ambiental e patrimonial, de maneira que a gestão da APA Serra Dona Francisca seja pensada dentro de um campo político no sentido *bourdieusiano*, um campo de interação entre diversos agentes.

²⁸ Entendo ser pertinente apontar para um turismo responsável. De acordo com o professor e pesquisador Alexandre Panosso Netto (2013), o turismo sustentável passou a ser substituído pelo turismo responsável, do qual destaco dois de seus objetivos: “Criar contribuições positivas para a conservação da herança natural e cultural e para a manutenção da diversidade do mundo” e “promover experiências memoráveis para os turistas, por meio de um contato mais significativo com os residentes locais, e uma compreensão maior das questões culturais, sociais e ambientais do local” (NETTO, 2013, p. 100).

Segundo Bourdieu (2011), os campos são definidos a partir dos conflitos e tensões referentes à sua própria delimitação e compostos por redes (de interação ou de oposição) de agentes que são seus membros. Os campos têm suas próprias regras, princípios e hierarquias.

Um campo é bastante semelhante a um jogo [...]. No entanto, uma das principais diferenças é que o campo é um lugar em que há uma lei fundamental, várias regras, mas nenhum nomóteta, nenhuma instância e nenhuma federação – tal como no esporte – para enunciar as regras (BOURDIEU, 2012, p. 73).

Para o sociólogo, a dinâmica de um campo é regida por disputas entre os agentes, que procuram manter ou alterar as relações de força. As estratégias não conscientes das condutas individuais e coletivas são posições particulares dos agentes, fundam-se no *habitus*. Sobre a noção de *habitus*, aliás, Bourdieu (2012) menciona que é importante lembrar que os agentes têm uma história individual e são produtos da mesma.

Ela é importante para lembrar que os agentes têm uma história, que são o produto de uma história individual, de uma educação associada a determinado meio, além de serem o produto de uma história coletiva, e que em particular as categorias de pensamento, as categorias de juízo, os esquemas de percepção, os sistemas de valores etc. são o produto da incorporação de estruturas sociais (BOURDIEU, 2012, p.58).

Sobre as condições sociais do funcionamento do campo político, o autor aponta que este é um lugar onde certo número de pessoas preenche as condições de acesso e joga um jogo particular em que outros estão excluídos. Ele destaca esta constatação para que haja o entendimento de que a capacidade desigual de acessar o campo político evite que as desigualdades políticas sejam naturalizadas.

Os conselhos gestores podem ser entendidos como uma tentativa de lidar com desigualdades políticas — segundo Gohn (2011), é fato de que é uma novidade nas políticas públicas ao longo dos anos no Brasil. Após a Constituição Federal de 1988, alguns instrumentos concretos foram previstos para o exercício da democracia participativa, como é o caso dos conselhos gestores de composição paritária, com representantes do Poder Público e da sociedade civil (GOHN, 2011).

Para Zanirato (2009), o exercício de uma política pública descentralizada gera o compromisso com a proteção patrimonial, pois uma sociedade organizada e informada consegue reclamar seus direitos e assumir suas responsabilidades.

A ampliação do conceito patrimônio a partir da incorporação de novos campos e das possibilidades de exercício de uma política pública num formato descentralizado está a requerer meios de se tornarem efetivos os usos sociais do patrimônio [...] O compromisso com a conservação é resultado de uma população organizada e informada de maneira correta, preparada para conhecer, reclamar seus direitos e também sua responsabilidade (ZANIRATO, 2009, p. 157-158).

Diversas instituições (um coletivo de agentes) atuam dentro da APA Serra Dona Francisca. Identificadas na pesquisa realizada por Azevedo (2006), as instituições com maior representatividade neste grupo são: Fundação Municipal do Meio Ambiente, Fundação Estadual do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis, Fundação Municipal do Desenvolvimento Rural 25 de Julho e Polícia Ambiental. Também há na região diversas associações de moradores e organizações não governamentais. A respeito das organizações da iniciativa privada, são destacados pela pesquisadora mineradores, reflorestadores, empreendedores do turismo e investidores da água.

Há espaços de interação (AZEVEDO, 2006) entre estes agentes, como é o caso do Conselho Municipal do Meio Ambiente, do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Cubatão e do Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca.

O Conselho Municipal do Meio Ambiente foi instituído pelo Decreto-Lei nº 5.807, de 20 de maio de 1988, e alterado pelo Decreto-Lei nº 6.652, de 14 de outubro de 1991. É um órgão consultivo, deliberativo e normativo de todos os assuntos relacionados à temática ambiental do município. O Conselho atua juntamente com a SEMA e tem por objetivo identificar posturas que conduzam ao equilíbrio ecológico, proteção e melhoria da qualidade ambiental. A administração pública está representada pela Secretaria do Meio Ambiente e Fundação Instituto de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville. Cabe ao Conselho Municipal do Meio Ambiente, para cumprimento de sua competência legal, exercer as atribuições que dispõem a Política Municipal de Meio Ambiente e o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMMAN)²⁹. Os membros titulares integram um grupo de 30 representações, sendo 15 representantes da administração pública direta ou indireta e 15 da sociedade civil organizada, todos nomeados de acordo com o Decreto Municipal nº 23.993, de 02 de março de 2015.

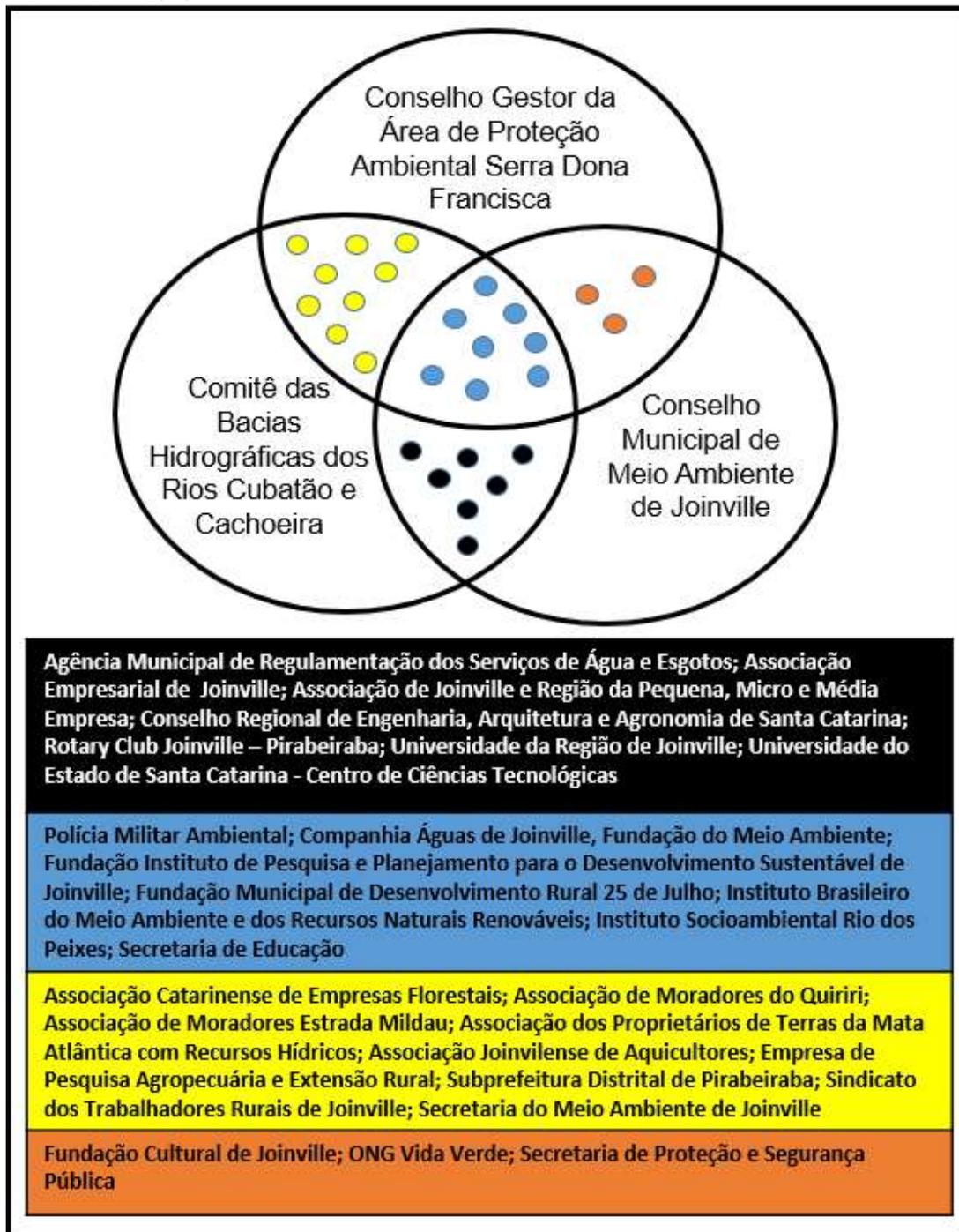
²⁹ Criados pela Lei nº 5712, de 19 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a Política Municipal de Meio Ambiente e sobre o Sistema Municipal de Meio Ambiente.

O Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Cubatão, conhecido como Comitê Cubatão Joinville (CCJ), tem como objetivos a promoção do gerenciamento dos recursos hídricos em sua área de atuação, o fomento da defesa contra eventos hidrológicos críticos, o reconhecimento do recurso hídrico como um bem público, a compatibilização do gerenciamento dos recursos hídricos com a proteção do meio ambiente, o incentivo do rateio dos custos das obras de aproveitamento múltiplo da água e o estímulo à proteção da água contra ações que comprometam usos atuais e futuros (CCJ, 2015). Ele foi criado em 1997 para atender ao disposto na Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997 (BRASIL, 1997), que criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos. O Comitê Cubatão Joinville foi efetivamente instalado em 2000, quando firmou parceria com a Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE), na forma de assessoria técnico-científica, com o objetivo de otimizar seu desempenho como uma entidade gestora dos recursos hídricos. Conforme descrito em seu regimento interno, a composição do Comitê Cubatão e Cachoeira é dividida em 40% de representantes dos usuários da água, 40% de representantes da população, órgãos do Poder Público municipal, entidades e organizações da sociedade civil e 20% de representantes dos órgãos do governo estadual e federal que estejam relacionados à gestão de recursos hídricos. As representações no Conselho Municipal do Meio Ambiente e no Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Cubatão se repetem em alguns casos. Nas composições vigentes no ano de 2015, são 13 representantes que participam de ambos os espaços.

Outro espaço de integração dos agentes da gestão da APA Serra Dona Francisca é o Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca, que também é composto por agentes que estão presentes tanto no Conselho Municipal do Meio Ambiente quanto no Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Cubatão.

Os pontos ilustrados na Figura 12 representam as instituições governamentais e não governamentais nestes espaços. Das instituições participantes no Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca, 17 participam também do Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Cubatão e Cachoeira. Já do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Joinville, 11 instituições participam também do Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca. Oito instituições participam dos três espaços.

Figura 12 – Identificação dos agentes nos espaços de interação sobre a região da APA Serra Dona Francisca em 2015



Fonte: Elaborado pela autora.

É evidente que estes espaços são constituídos em parte pelos mesmos agentes. O próprio Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Cubatão, pela sua importância e relevância no gerenciamento dos recursos hídricos do

município, ocupa uma cadeira tanto no Conselho Municipal do Meio Ambiente quanto no Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca.

Conforme já mencionado, sendo a própria gestão uma das questões principais que motiva estes agentes no campo, há situações em que as temáticas apresentadas nas reuniões se sobrepõem, como é o caso das discussões sobre as maneiras de lidar com a situação dos banhos de rio que, sem um devido controle, estão gerando danos para a região. Para exemplificar esta questão, são destacados dois trechos da ata de reunião, um deles da reunião do CCJ e outro do Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca:

[...] Os principais problemas decorrentes do uso dos espaços naturais na APA sem a devida regulamentação, conforme o Sr. Orlando Larsen, são: drogas, assalto e lixo, ocorrendo com maior frequência aos finais de semana. O Sr. José Laércio Ecodel – Público entre tantos outros para que as ações comecem a surtir efeito. O Sr. Luiz Ernesto Trein – IBAMA, colocou que o problema é caso de polícia, os órgãos ambientais não têm competência nem estrutura para resolver esta questão, é necessário garantir o policiamento para proteger e coibir os abusos. Na sua opinião deve haver uma regulamentação estabelecendo locais de uso através do zoneamento da APA, o nível de detalhamento deve chegar a identificar os locais de uso para turismo, ente outros. A Associação de Moradores do Lagoinha enfatizou que o problema é cultural e não é possível tirar o banho das pessoas, mais é necessário a regulamentação, disciplinar aos poucos com blitz, educação ambiental. Entre os presentes foi consenso que é necessário o envolvimento de órgãos como: Promotur, Vigilância Sanitária, Polícia Civil, ITRAN, Polícia Ambiental, Ministério. O Sr. Sergio Duprat – APREMA sugeriu que a mídia fosse comunicada para reportagens pontuais mostrando o que é certo e errado, e abordou também que a comunidade local trabalhasse com a denúncia coletiva, buscando ações de cidadania (COMITÊ DE GERENCIAMENTO DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS CUBATÃO E CACHOEIRA, Joinville. Ata da 57ª reunião ordinária da Assembleia realizada no dia 27 de novembro de 2012, p. 2-3).

[...] Sugeriu formar parcerias para organizar o trânsito no período do verão, como a operação verão para as praias. Disse que é favorável ao estudo para a instalação de cancelas e verificar a quantidade de público que comporta. É questão de sobrevivência e a manutenção da água para toda a região. O Presidente Tirelli disse que o interessante é realizar um trabalho de prevenção e solicitar a atuação de Segurança Pública. (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Serra Dona Francisca, Joinville. Ata da reunião ordinária do Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca realizada no dia 12 de agosto de 2014, p. 3)

Outro exemplo pertinente ao caso aconteceu na reunião ordinária do Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca, realizada no dia 08 de dezembro de 2015, quando um representante do 8º Batalhão da Polícia Militar de Santa Catarina sugeriu, além de diversas ações de incentivo ao turismo rural e reuniões itinerantes para

alcançar as populações residentes, a possibilidade de se trabalhar com guarda-vidas civis em temporadas de banho.

É possível identificar que os agentes, neste caso, procuram soluções para a mesma problemática levantada na APA Serra Dona Francisca. Não é o objetivo discutir e analisar as propostas apresentadas nas citações, mas sim refletir e exemplificar a interação já existente sobre a gestão desta região.

A presente pesquisa, ao buscar discutir em que medida é possível articular o debate da proteção da paisagem cultural em uma APA, tem como referência a chancela da Paisagem Cultural Brasileira, cuja regulamentação aconteceu pela Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009, do IPHAN. Uma das questões fundamentais que possibilita este debate é a proposição de que a chancela da Paisagem Cultural Brasileira implica no estabelecimento do pacto de gestão. Os apontamentos evidenciados até o momento apresentam possibilidades de se incorporarem planos de gestão da Paisagem Cultural Serra Dona Francisca em outros instrumentos de proteção, neste caso, especificamente quando se trata de um Plano de Manejo e da instituição de um Conselho Gestor que já estabelece relações com outras instituições ligadas pelo mesmo interesse.

O Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca é um espaço de interação entre os agentes, e a UC também apresenta em seu Plano de Manejo possibilidades de se articular o debate da proteção da paisagem cultural.

A inclusão dos variados agentes no pacto de gestão da paisagem cultural tem o objetivo de tornar a gestão mais democrática possível, de acordo com Scofano (2012), para que se estabeleça um espaço propício à proteção do patrimônio cultural no trabalho frente às dificuldades que possam surgir. Na prática da gestão da APA Serra Dona Francisca já existe a constituição de uma gestão próxima dos moldes do “pacto de gestão” da Portaria nº 127/2009. Há um compromisso prático de assumir em conjunto e de forma mais democrática possível soluções coletivas. O importante é que se fortaleçam bases jurídicas em torno deste grupo, aí sim o pacto de gestão formalmente instituído poderia abrir espaços para discussão locais e regionais de desenvolvimento, nos quais o patrimônio cultural seja o foco central.

A essa altura sobrevém um momento inicial de crise: seguro de que a partir de agora o mundo lhe revelará uma riqueza infinita de coisas a observar, o senhor Palomar procura fixar tudo o que lhe passa ao alcance: não deriva nenhum prazer disso, e deixa para lá. Segue-se uma segunda fase em que está convencido de que as coisas que deve observar são apenas algumas e não todas, e é à procura dessas que deve andar; para tanto precisa enfrentar a cada instante problemas de escolhas, exclusões, hierarquias de preferências, logo se dá conta de que está arruinado tudo, como acontece toda vez que meto no meio seu próprio eu e todos os problemas que tem como o próprio eu.

[...]

Italo Calvino – Palomar



Casa Alvino Fleith, na Estrada do Pico, na região Dona Francisca

Fonte: Fotografia de Fernanda Dalonso. Joinville, 10 dez. 2015.

A Casa Fleith, protegida pela Lei de Tombamento (Federal), teve sua obra de restauro entregue em dezembro de 2012, após 20 anos de espera. Sua construção em estilo enxaimel é um dos elementos que compõe a paisagem rural, característica das pequenas propriedades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise de possibilidades e limites da gestão da paisagem cultural Serra Dona Francisca motivou a pesquisa sobre: a legislação ambiental brasileira, na qual foi abordada parte destes dispositivos e seus aspectos relevantes quanto às restrições dos usos dos recursos naturais no meio rural; a APA Serra Dona Francisca, sua constituição e principais agentes atuantes neste local; a diversidade de conceitos sobre a gestão participativa, a própria participação e gestão, bem como Planos de Manejo; a gestão e as políticas públicas patrimoniais; e o conceito prático de planos de gestão de paisagem cultural.

Para buscar esclarecer essas questões, houve o amparo nas fontes teórico-metodológicas tratadas na primeira e na segunda parte deste trabalho. A análise empírica iniciou no segundo capítulo, na tratativa das questões sobre o Conselho Gestor e o Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca.

De forma a avaliar o Conselho Gestor e o Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca (considerações apontadas no terceiro capítulo), a análise empírica foi munida de um conjunto de recursos metodológicos operacionais de campo para que se pudesse avaliar seus significados no conjunto das forças sociais na região estudada. Para tal, foi preciso conhecer: o Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca e qual a sua natureza decisória (como está sendo organizado, se deliberativo ou apenas consultivo); o Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca e suas ações enquanto planejamento territorial, bem como suas lacunas para a inserção de planos de gestão da paisagem cultural; e como os conselheiros avaliam a participação do Conselho Gestor e do Plano de Manejo na gestão da APA Serra Dona Francisca.

O interesse principal deste trabalho de dissertação foi analisar de que maneira o debate de proteção da paisagem cultural em uma APA poderia ser articulado e, com isso, saber em que medida é plausível que os planos de gestão da paisagem cultural sejam incorporados aos Planos de Manejo quando o território em questão é uma Unidade de Conservação de uso sustentável, neste caso uma APA. Com isso, buscou-se analisar as possibilidades de limites da gestão da paisagem cultural da APA Serra Dona Francisca a partir de um marco legal instituído em 2013, que é seu Plano de Manejo.

O trabalho encerra com algumas conclusões resultantes de dois anos de pesquisa sobre o tema, e os apontamentos surgem a partir da gestão da APA Serra Dona Francisca. Para que não se “invente a roda”, o trabalho segue em torno da sugestão de estratégias de adequação dos instrumentos de proteção, sempre consciente de que variadas estratégias poderiam ser formuladas sobre a gestão da paisagem cultural e para enaltecer as discussões sobre o tema.

A paisagem cultural, como os demais instrumentos de proteção, relaciona-se com patrimônio a partir de uma atribuição de valor. Desta forma, o debate da sua gestão neste trabalho permaneceu no plural com a ideia de planos de gestão da paisagem cultural. Esta escolha é atribuída ao fato de que não se descarta a importância da realização de estudos prévios para o processo de estruturação de um plano de gestão, não “cansando” de mencionar que este processo deve envolver as populações residentes.

O patrimônio cultural é uma apropriação dos seres humanos. Parte do processo da gestão do patrimônio depende da abordagem baseada em valores, em que antecipem e gerenciem transformações ao investirem no relacionamento entre patrimônio e sociedade. Por isso a importância da intervenção da comunidade local, em que seu empoderamento é fundamental para a continuidade de ações em busca de práticas sustentáveis.

Sobre as possibilidades de serem incorporados os planos de gestão da paisagem cultural, é importante que as bases jurídicas se fortaleçam em torno do pacto de gestão, mesmo quando não esteja formalmente constituído. Conforme os parâmetros da Portaria nº 127/2009, ele pode acontecer na prática entre os agentes já envolvidos na gestão da APA Serra Dona Francisca. Assim, o envolvimento de diferentes instâncias governamentais e sociedade civil pode, com isso, funcionar de forma local ou regional no desenvolvimento do lugar onde patrimônio cultural é o foco em questão.

A gestão da paisagem cultural impõe desafios de alta complexidade, e por isso uma abordagem interdisciplinar é capaz de aprofundar as diversas áreas de interface, muito relevante em função da gestão em uma UC de uso sustentável, como é o caso da APA Serra Dona Francisca. O método de pesquisa e a gestão da paisagem cultural são indivisíveis, o que faz aumentar o envolvimento dos agentes considerados. Assim, possíveis contribuições podem ser originadas em uma cooperação de rede de pesquisadores articulados com universidades.

Mas para que esta gestão integrada aconteça é preciso que o Poder Público propicie e incentive a criação destes espaços de interação, já que o grande fator que influencia a gestão da paisagem na prática é a gestão participativa. O problema é a forma como a gestão do meio ambiente e do patrimônio cultural foi ficando em nosso *habitus*, uma forma de participação não democrática.

Para que se viabilize uma gestão mais próxima da democrática, os conselheiros precisam saber como a esfera pública funciona. Para isso, foi evidenciada, no terceiro capítulo, a necessidade de capacitação dos conselheiros. Grupos de Trabalho e Câmaras Técnicas também podem ser criados de forma situacional.

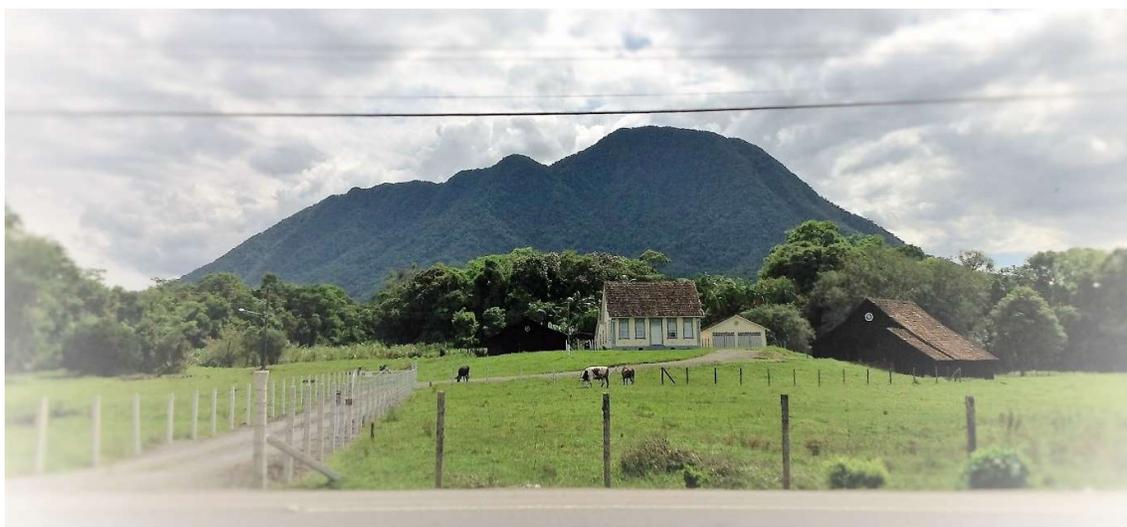
Disponibilizar um quadro de profissionais, informações e instrumentos de apoio, como é o caso do subprograma “Gestão e Operacionalização”, já previsto no Plano de Manejo, é uma estratégia inicial e fundamental.

Para que a gestão da Paisagem Cultural da APA Serra Dona Francisca se torne uma possibilidade real, primeiramente há de se ajustar processos da gestão participativa desta UC e tornar efetivamente o Plano de Manejo um documento de ordenamento territorial de cunho participativo.

Com método rigoroso,
ele se concentra nos mínimos detalhes para captar o sentido das coisas com
precisão,
mas os significados se multiplicam e é como se cada ponto da realidade contivesse
o infinito.

[...]

Italo Calvino – Palomar



Casa João Gomes de Oliveira, Rodovia SC 418, na região Dona Francisca

Fonte: Fotografia de Fernanda Dalonso. Joinville, 10 dez. 2015.

Há registros de que a propriedade teria servido como entreposto para a venda de
escravos. Ao fundo da imagem é possível avistar o Morro da Tromba.

REFERÊNCIAS

ABREU, Regina; CHAGAS, Mário (orgs). **Memória e patrimônio**. Rio de Janeiro: DP&A, 2009.

ABREU, Maria Jasylene Pena de; PINHEIRO, Marcos Roberto. Participação da sociedade civil na gestão de unidades de conservação. *In: Gestão de unidades de conservação: compartilhando uma experiência de capacitação*. Realização: **WWF – Brasil/IPÊ – Instituto de Pesquisas Ecológicas**. Organizadora: Maria Olatz Cases. WWF-Brasil, Brasília, 2012. P. 43-54.

ANDRADE, Mário. Anteprojeto de lei criando o Serviço do Patrimônio Artístico Nacional. *In: SPHAN/PRO-MEMORIA. Proteção e revitalização do patrimônio cultural no Brasil: Uma trajetória*. Brasília: SPHAN/PRO-MEMORIA, 1980, p. 55-68.

AZEVEDO, Natália Tavares. **Proteção ambiental e ruralidade: agricultores familiares em áreas naturais protegidas no município de Joinville**. 2006. 197 f. Dissertação (Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

BARDINI, M. Sustentabilidade Corporativa: mero derivado da clorofila? **Revista História e Economia**, v. 9, n. 2, 2011, p. 11-18.

BRASIL. **Decreto Federal nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934**. Aprova o código florestal que com este baixa. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm>. Acesso em: 12 out. 2015.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. **Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal. Brasília: Presidência da República, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 25 out. 2015.

_____. **Lei Federal nº 6.902, de 27 de abril de 1981**. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6902.htm>. Acesso em: 13 out. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

_____. **Lei Federal nº 9.985, de 18 de setembro de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: Presidência

da República, 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 fev. 2014.

_____. **Decreto Federal nº 4.297 de 10 de julho de 2002**. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelece critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm>. Acesso em: 12 out. 2015.

_____. **Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 25 out. 2015.

BRASÍLIA. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília: Presidência da República, 1937. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

_____. **Decreto-Lei nº 3.551, de 04 de agosto de 2000**. Institui o registro de bens culturais de natureza imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro. Cria o programa nacional do patrimônio imaterial e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

_____. **Decreto-Lei nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 jul. 2014.

_____. **Portaria nº 127, de 30 de abril de 2009**. Estabelece a chancela da paisagem cultural brasileira. Brasília: Presidência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Repensando a pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

BRITO, Maria Cecília Wey. **Unidades de conservação: intenções e resultados**. Annablume, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **O sociólogo e o historiador**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2012.

CADASTRO AMBIENTAL RURAL SC. Disponível em: <<http://www.cadastroambientalrural.sc.gov.br/>>. Acesso em: 20 out. 2015.

CARELLI, Mariluci, Neis. **Gestão ambiental na empresa: bases epistemológicas.** 2004.212f. Tese. (Engenharia da Produção) Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC - Florianópolis.

CASES, Maria Olatz. Noções básicas para a elaboração de planos de manejo. In_ *Gestão de Unidades de Conservação: compartilhando uma experiência de capacitação.* Realização: WWF-Brasil/IPÊ – **Instituto de Pesquisas Ecológicas.** Organizadora: Maria Olatz Cases. WWF-Brasil, Brasília, 2012. P. 77-119.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Patrimônio cultural: conceitos, políticas, instrumentos.** São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: IEDS, 2009.

CERTEAU, Michel de. **A Invenção do Cotidiano: Artes de fazer.** Tradução de Ephraim Ferreira Alves. Petrópolis: Vozes, 2014.

CLAVAL, Paul. **A geografia cultural.** Florianópolis: Editora da UFSC, 2007.

COMITÊ DE GERENCIAMENTO DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS CUBATÃO E CACHOEIRA. Joinville. **Ata da 57ª Reunião Ordinária da Assembleia realizada no dia 27 de novembro de 2012.** P. 2-3.

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 010, de 14 de dezembro de 1988.** Definição e regulamentação das APA. Regulamentada pelo Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res88/res1088.html>>. Acesso em: 01 nov. 2015.

COSGROVE, Denis E. Em direção a uma geografia cultural radical: problemas da teoria. **Espaço e cultura**, n. 5, p. 5-29, 1998.

COSTA, Guilherme Borges da; SILVA, Alessandro Soares da. Os desafios da Gestão Participativa de Áreas de Proteção Ambiental (APAs) no Brasil e as Contribuições da Noção de Negociação Política. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 2, n. 2, 2013.

DALONSO, Fernanda; CARELLI, Mariluci N. Interfaces entre uma gestão de Área de Proteção Ambiental (APA) e sua paisagem cultural. **Anais do 3º Colóquio Ibero-Americano: paisagem cultural, patrimônio e projeto.** Belo Horizonte, 2014.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens.** Tradução de Sandra Regina Netz. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIEGUES, Antônio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada.** 6ª edição. Ampliada. São Paulo: Hucitec: Nupaunb - USP/CEC, 2008.

FERNANDES, Rosane Patrícia. **Gestão e preservação do patrimônio arqueológico em unidades de conservação: caso do Parque Estadual do Boguaçu Guaratuba – PR.** 2014. 204f. Dissertação (Patrimônio Cultural e Sociedade) - Universidade da Região de Joinville, Joinville.

FIKER, Carlos. **História de Joinville**: crônica da Colônia Dona Francisca. 2 ed. Joinville: Imprensa Ipiranga, 1965.

FINKE, G. **Linking Landscapes**. Exploring the relationships between World Heritage cultural landscapes and IUCN protected areas. Gland, Switzerland: IUCN, 2013.

FONSECA, Maria Cecília Londres. Para além da pedra e cal: por uma concepção ampla de patrimônio cultural. *In*: ABREU, Regina; CHAGAS, Mário. **Memória e patrimônio**: ensaios contemporâneos. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O patrimônio em processo**: trajetória da política federal de preservação no Brasil. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. O Cuidado da Natureza: A Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza e a Experiência Conservacionista no Brasil: 1958-1992. **Revista Textos de História**, p. 59-84, 2009.

FRANCO, José Luiz de Andrade. A primeira conferência brasileira de proteção à natureza e a questão da identidade nacional. **Revista Varia História**, n. 26, p. 77-96, 2002.

GREIN, Gustavo. **Olhares contemporâneos sobre a Serra Dona Francisca**. Joinville: Editora Univille, 2012.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 5-11, 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

GONÇALVES, Mônica Lopes; ZANOTELLI, Cladir Teresinha; DE OLIVEIRA, Fabiano Antonio. **Diagnóstico e prognóstico das disponibilidades e demandas hídricas do Rio Cubatão do Norte**. Joinville: UNIVILLE, 2006.

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Roteiro Metodológico de Planejamento**. Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Diretoria de Ecossistemas. Brasília. Ed. IBAMA. 2002.

IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional. **Carta de Bagé**. Brasília: IPHAN, 2007. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br>>. Acesso em: 08 abr. 2015.

IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, Rio de Janeiro. **Ata da 55ª Reunião Ordinária realizada no dia 05 dez. 2007**. P 1-64.

IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, Brasília. **Ata da 67ª Reunião Ordinária realizada no dia 03 mai. 2011**. P. 1-57.

IPPUJ - Fundação Instituição de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável de Joinville. Joinville: IPPUJ. Disponível em: <<https://ippuj.joinville.sc.gov.br>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

JOINVILLE. **Lei Complementar nº 29 de 14 de junho de 1996.** Institui o CódigoMunicipal do Meio Ambiente. Joinville: Prefeitura Municipal de Joinville, 1996. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/lei-complementar/1996/2/29/lei-complementar-n-29-1996-institui-o-codigo-municipal-do-meio-ambiente>>. Acesso em: 20 out. 2015.

JOINVILLE. **Decreto-Lei nº 8055, de 15 de março de 1997.** Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental Serra Dona Francisca, no município de Joinville, e dá outras providências. Joinville: Prefeitura Municipal, 1997. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/decreto/1997/805/8055/decreto-n-8055-1997-dispoe-sobre-a-criacao-da-area-de-protecao-ambiental-serra-dona-francisca-no-municipio-de-joinville-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 07 mar. 2014.

JOINVILLE. **Decreto-Lei nº 12.423, de 1º de junho de 2005.** Cria o conselho da Área de Proteção Ambiental Serra Dona Francisca. Joinville: Prefeitura Municipal, 2005. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/decreto/2005/1242/12423/decreto-n-12423-2005-cria-o-conselho-da-area-de-protecao-ambiental-serra-dona-francisca.html>>. Acesso em: 07 mar. 2014.

JOINVILLE. **Lei Complementar nº 318, de 19 de fevereiro de 2010.** Disponível em: <<https://ippuj.joinville.sc.gov.br/arquivo/download/codigo/39Estrutura%C3%A7%C3%A3o%2BTerritorial.html>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

JOINVILLE. **Decreto-Lei nº 18.025, de 28 de julho de 2011.** Reformula a composição do conselho da Área de Proteção Ambiental Serra Dona Francisca, dando nova redação ao artigo 2º do Decreto nº 12.423, de 1º de junho de 2005. Joinville: Prefeitura Municipal, 2011. Disponível em: <http://sistemaspmj.joinville.sc.gov.br/documentos_vivacidade/Plano%20de%20Manejo%20APA/ANEXOS/Anexo_202.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2014.

JOINVILLE. **Decreto-Lei nº 20.451, de 17 de abril de 2013.** Aprova o plano de manejo da área de proteção ambiental Serra Dona Francisca. Joinville: Prefeitura Municipal, 2013. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/legislacao-municipal-da-prefeitura-e-camara/4620/leis-de-joinville.html>>. Acesso em: 07 mar. 2014.

JOINVILLE. **Decreto Municipal nº 22.474, de 28 de maio de 2014.** Altera o Art. 2º, do Decreto nº 12.423, de 1º de junho de 2005, que cria o Conselho da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Dona Francisca. Joinville: Prefeitura Municipal de Joinville, 2014. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/decreto/2014/2248/22474/decreto-n-22474-2014-altera-o-art-2-do-decreto-n-12423-de-01-de-junho-de-2005-que-cria-o-conselho-da-area-de-protecao-ambiental-serra-dona-francisca>>. Acesso em: 20 out. 2015.

JOINVILLE. **Plano de Estruturação Urbana de Joinville (PEU)**. Joinville: Prefeitura Municipal de Joinville, 1987. Disponível em: <<https://ippuj.joinville.sc.gov.br/arquivo/lista/codigo/17Plano%2Bde%2BEstrutura%2B3%A7%C3%A3o%2BUrbana%2B%2B1987.html>>. Acesso em: 20 out. 2015.

JOINVILLE. **Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Serra Dona Francisca**. Joinville: Prefeitura Municipal et al., 2012, 861p.

MACHADO, Anderson Rodrigo Rosa; MACHADO, Marcel Henrique Rosa. **Anderson Rodrigo Rosa Machado; Marcel Henrique Rosa Machado**: inédito. Joinville, 2012. Imagem desenvolvida pelos profissionais de *Design* concedida a Fernanda Dalonso.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. 9, n. 1, p. 41-64, 2006.

MELO, Vera Mayrinck. Paisagem e simbolismo. *In*: ROSENDAHL, Z.; CORRÊA, R. L. **Paisagem, imaginário e espaço**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001.

MENESES, Ulpiano Toledo B. de. O campo do Patrimônio Cultural: uma revisão de premissas. **Anais do I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural: Sistema Nacional de Patrimônio Cultural: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão**, Ouro Preto/MG, p. 25-39, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2007

MMA - Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/>>. Acesso em: 02 dez. 2015.

MORAES, Marília Britto Rodrigues de. **Implementação das áreas de proteção ambiental federais no Brasil: o enfoque da gestão**. 2011. Tese (Doutorado em Geografia Física) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8135/tde-17072012-162604/>>. Acesso em: 04 mar. 2014.

NETTO, Alexandre Panosso. **O que é turismo**. São Paulo: Brasiliense, 2013.

OLIVEN, Ruben George. Patrimônio intangível: considerações iniciais. *In*: ABREU, Regina; CHAGAS, Mário (orgs). **Memória e patrimônio**. Rio de Janeiro: DP&A, 2009. P. 80-82.

OLWIG, Kenneth R. Recovering the substantive nature of landscape. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 86, n. 4, p. 630-653, 1996.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Área de Proteção Ambiental. *In*: **Direito Ambiental de Áreas Protegidas**. Antonia Pereira de Ávila Vio [et al.]; coordenação, Antônio Herman Benjamim. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

PELEGRINI, Sandra CA. A gestão do patrimônio imaterial brasileiro na contemporaneidade. **História (São Paulo)**, v. 27, n. 2, p. 145-173, 2008.

PEREIRA; Maria de Lourdes, D. MACHADO, Luciana Altavilla. As Políticas Públicas Para a Preservação do Patrimônio. **Fórum Patrimônio: Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável**, v. 1, n. 2, 2013.

PMJ - Prefeitura Municipal de Joinville. Disponível em: <<http://www.joinville.sc.gov.br>>. Acesso em: 02 mar. 2014.

RAMOS, Adriana. As unidades de conservação no contexto das políticas públicas. *In: Gestão de unidades de conservação: compartilhando uma experiência de capacitação.* Realização: **WWF – Brasil/IPÊ – Instituto de Pesquisas Ecológicas.** Organizadora: Maria Olatz Cases. WWF-Brasil, Brasília, 2012. P. 43-54.

RATTNER, Henrique. Sustentabilidade - uma visão humanista. **Ambiente & sociedade**, n. 5, p. 233-240, 1999.

ROTEIROS NACIONAIS DE IMIGRAÇÃO SANTA CATARINA. **Dossiê de Tombamento.** Volume I. Histórico, análise e mapeamento das regiões. Ficha técnica. 2007. Acervo do IPHAN-SC.

RIBEIRO, Rafael Winter. **Paisagem cultural e patrimônio.** Rio de Janeiro: IPHAN/COPEDOC, 2007.

RODOWICZ-OSWIECIMSKY, Theodor. **A colônia Dona Francisca no Sul do Brasil.** Tradução de Júlia Chella. Florianópolis: Editora da UFSC, FCC; Joinville: FCJ, 1992.

SACHS, Ignacy. O marco conceitual. SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente.** São Paulo: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond; 2002.

SANTANA, Naum Alves. **A produção do espaço urbano e os loteamentos na cidade de Joinville (SC) - 1949/1996.** 1998. 193 f. Dissertação (Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SANT'ANNA, Marcia. A face imaterial do patrimônio cultural: os novos instrumentos de reconhecimento e valorização. *In: ABREU, Regina; CHAGAS, Mário (orgs).* **Memória e patrimônio.** Rio de Janeiro: DP&A, 2003. P. 46-55.

SANTOS, MILTON. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SEYFERTH, Giralda. **Imigração e Cultura no Brasil.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Serra Dona Francisca, Joinville. **Ata da reunião ordinária do conselho gestor da APA Serra Dona Francisca realizada no dia 12 de agosto de 2014**. P. 3.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Serra Dona Francisca, Joinville. **Ata da reunião ordinária do conselho gestor da APA Serra Dona Francisca realizada no dia 09 junho de 2015**. P. 4.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Serra Dona Francisca, Joinville. **Ata da reunião ordinária do conselho gestor da APA Serra Dona Francisca realizada no dia 20 de outubro de 2015**.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Serra Dona Francisca, Joinville. **Ata da reunião ordinária do conselho gestor da APA Serra Dona Francisca realizada no dia 08 de dezembro de 2015**.

SENADO FEDERAL. **Prorrogação do cadastro ambiental rural até 2018 é aprovada na comissão de agricultura**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/03/prorrogacao-do-cadastro-ambiental-rural-ate-2018-e-aprovada-na-comissao-de-agricultura>>. Acesso em: 15 out. 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand, 2013.

GREIN, Gustavo. **Patrimônio e roteiros turísticos**: um estudo sobre as contemporâneas estratégias de patrimonialização do meio rural de Joinville/SC (1990-2012). 2015. 175 f. Dissertação (Patrimônio Cultural e Sociedade) - Universidade da Região de Joinville, Joinville.

SCOFANO, Guilherme Butter. **A elaboração de planos de gestão da paisagem cultural brasileira como subsídio à proteção do patrimônio arqueológico**: o caso da "Ilha de Laguna" - SC. 2012. 154 f. Dissertação (Mestrado profissional em Preservação do Patrimônio Cultural) - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro, 2012.

SOUZA, Adriano Stanley Rocha. O meio ambiente como direito difuso e a sua proteção como exercício de cidadania. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 13, n. 25, p. 22-38, 2012.

TERNES, Apolinário. **História de Joinville**. JOINVILLE: Meyer, 1981.

TERNES, Apolinário; VICENZI, Herculano. **Dona Francisca Imperial Estrada da Serra**. Letradágua Editora, 2002.

TEIXEIRA, Cristina. O desenvolvimento sustentável em unidade de conservação: a "naturalização" do social. **Revista Brasileira de ciências sociais**, v. 20, n. 59, p. 51-66, 2005.

VASCONCELOS, Marcela Correia de Araujo. As fragilidades e potencialidades da chancela da paisagem cultural brasileira. **Revista CPC**, n. 13, p. 51-73, 2012.

VICENZI, Herculano. **Luiz Henrique tranquiliza moradores do Quiriri**. A Notícia. Joinville, 16 mar. 1997. Geral, D.3. Acervo pessoal.

WEISSHEIMER, Maria Regina. Paisagem cultural brasileira: do conceito à prática. **Fórum Patrimônio: Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável**, v. 5, n. 2, 2012.

ZANIRATO, Silvia Helena. Usos sociais do Patrimônio Cultural e Natural. **Patrimônio e Memória**. São Paulo: UNESP - FCLAs - CEDAP, v. 5, nº 1, p. 145 - 160, 2009. P. 147.

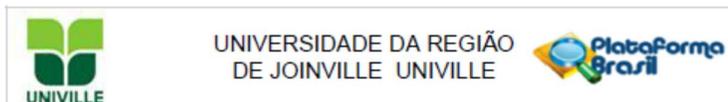
APÊNDICE

Apêndice A – Roteiro de Perguntas

ROTEIRO DE PERGUNTAS	POSSIBILIDADES DE ANÁLISE
1. Qual seu nome, idade, grau de escolaridade e formação profissional?	Alguns dados que podem gerar análises de representações sobre a Paisagem Cultural Serra Dona Francisca.
2. Indique três palavras que lhe vêm em mente quando falamos Paisagem Cultural Serra Dona Francisca. Explique-as.	
3. O determinou a sua participação no Conselho Gestor da APA?	Pesquisar o representante do conselho gestor. Como chegou nesta representação. Ele representa grupos, como foi escolhido? Em que medida ele representa? Como ele estabelece os canais de diálogo e identifica as demandas para leva-las ao conselho gestor?
Se o entrevistado for representante da sociedade civil:	
3.1 Como você avalia sua representação no conselho?	
3.2 Que nota atribui?	
() Excelente	
() Boa	
() Razoável	
() Ruim	
3.3 Como faz para ouvir as pessoas que representa?	
4. Como foi constituído o Conselho Gestor da APA Serra Dona Francisca? Quem escolhe os representantes?	Quem indica os agentes do conselho gestor da Paisagem Cultural? (uma leitura aos documentos do IPHAN). Quem indica os agentes do conselho gestor da APA? Modelo de gestão que está na paisagem cultural: é o mesmo modelo, são os mesmos agentes?
5. O que você entende por conservação e preservação?	Comparar o jogo entre os campos, lendo as leis e comparando com as fontes orais (comparar o jogo de preservação e conservação entre o campo ambiental e patrimonial).
5.1 Você diferencia conservação e preservação? Se sim, qual a diferença?	
5.2 Você diferencia conservação e preservação da APA e da Paisagem Cultural? Se sim, qual a diferença?	
6. Como você avalia a participação do Conselho Gestor na gestão da APA Serra Dona Francisca?	Possibilidades e limites da gestão. Possíveis contribuições para a Gestão da Paisagem Cultural. Em que medida a APA estabelece ou dá atenção para alguns elementos que a legislação da paisagem cultural.
7. Qual a contribuição do Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca, decretado em 2013, para a gestão da APA Serra Dona Francisca?	
8. Qual a contribuição do Conselho Gestor APA Serra Dona Francisca para a Paisagem Cultural?	
9. A inclusão no Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca de questões relativas a Gestão da Paisagem Cultural pode:	

ANEXO

Anexo A – Parecer do Comitê de Ética



UNIVERSIDADE DA REGIÃO
DE JOINVILLE UNIVILLE

Plataforma
Brasil

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: GESTÃO DA PAISAGEM CULTURAL DA SERRA DONA FRANCISCA:
POSSIBILIDADES E LIMITES

Pesquisador: Fernanda Dalonso

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 42259415.2.0000.5386

Instituição Proponente: Pós-Graduação da Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

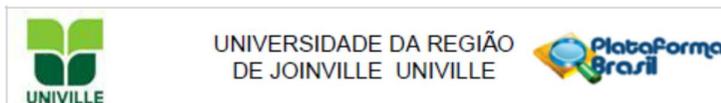
Número do Parecer: 994.653

Data da Relatoria: 25/03/2015

Apresentação do Projeto:

Quando se patrimonializa um lugar na categoria de paisagem cultural do Patrimônio Mundial, como, por exemplo, a cidade do Rio de Janeiro, é possível enxergar o quanto indivisível é o método de análise deste lugar. Não se pode considerá-la em partes ou matéria, não se pode fragmentar, pois é no todo que processos de identificação surgem pelo pertencimento deste lugar, que é peculiar. E memórias que ali estão, são representações de identidades, sejam elas de civilizações pré-coloniais aos tempos atuais. Abrange o patrimônio material e imaterial em um só, fala-se de mente e corpo, ou melhor, de mentes e corpos em uma totalidade. Ao se tratar da gestão da paisagem cultural, conforme já observado, é necessário que se considere variados agentes nesta gestão. Com a pesquisa pretende-se problematizar uma gestão que se dá pela gestão de área protegida. Para Finke (2013) há uma crescente evidência de ligações entre a paisagem cultural do patrimônio mundial e as áreas protegidas, possibilitando assim a aproximação e diálogo entre as gestões, além de promover possibilidade de se trabalhar em parceria. O Plano de Manejo da APA Serra Dona Francisca, aprovado em 17 de abril de 2013, estabelece como órgão gestor executor a unidade Fundação Municipal do Meio Ambiente (FUNDEMA) juntamente com seu conselho gestor composto por 32 entidades (entre governamentais e sociedade civil). Desta forma, apresenta-se uma das perspectivas de análise

Endereço: Paulo Malschitzki, n° 10, Bloco B, Sala 17.
Bairro: Zona Industrial CEP: 89.219-710
UF: SC **Município:** JOINVILLE
Telefone: (47)3461-9235 **E-mail:** comitetic@univille.br



Continuação do Parecer: 994.653

para o problema ao analisar como o conselho gestor da APA Serra Dona Francisca significa a paisagem e de que forma esta questão está contemplada enquanto gestão em seu plano de manejo. A fim de problematizar questões envolvidas na gestão da paisagem e promover uma arqueologia da palavra no discurso entre sustentabilidade e poder, serão realizadas entrevistas com os participantes do conselho gestor representado por entidades governamentais e não governamentais, para buscar saber: quais as possibilidades e limites da gestão da paisagem cultural da Serra Dona Francisca administrada a partir do plano de manejo da APA Serra Dona Francisca (em seu Decreto nº 20.451 de 17 de abril de 2013)?

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Geral

Analisar os limites e possibilidades da gestão da paisagem cultural em um plano de manejo de área de proteção ambiental na região rural de Joinville, a partir de um marco legal instituído em 2013 que é o Plano de Manejo da Serra Dona Francisca.

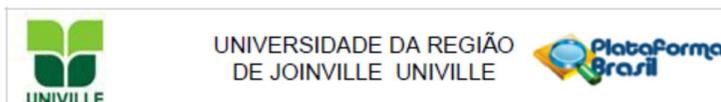
Objetivos Específicos:

Problematizar sobre o que é preservação e conservação na perspectiva da Área de Proteção Ambiental e o que é preservação e conservação na perspectiva da paisagem cultural; Investigar e descrever como ocorreram os processos de interação das populações com o meio natural na Serra Dona Francisca; Identificar, levantar e analisar os instrumentos de preservação já existentes na estrada Dona Francisca, que constitui segundo os dados do Plano de Manejo a Estrada Mildau, Guilherme, Da Tromba, Estrada do Pico, Antonio Fleith, João Fleith, Estrada Rio da Prata, Estrada do Issac, Estrada Quiriri, Estrada Anaburgo e Loteamento Rio Lindo; Identificar e comparar, a partir dos depoimentos orais dos participantes do conselho gestor e da leitura das leis, o jogo da preservação e conservação, envolvendo paisagem cultural pensada na perspectiva da nova concepção do patrimônio cultural e a preservação das unidades de conservação; Discutir em que medida a gestão da APA pode contribuir para a gestão da Paisagem Cultural; Promover a produção de um estudo que possa contribuir para problematizar as políticas públicas de preservação do patrimônio ambiental.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

A presente pesquisa implica em riscos mínimos citado pela pesquisadora, e como benefício ao participante da pesquisa, é informado que o estudo pretende mostrar a relação da gestão da paisagem cultural e da gestão da APA Serra da Dona Francisca através de seu plano de manejo.

Endereço: Paulo Malschitzki, n° 10, Bloco B, Sala 17,
 Bairro: Zona Industrial CEP: 89.219-710
 UF: SC Município: JOINVILLE
 Telefone: (47)3461-9235 E-mail: comitetic@univille.br



Continuação do Parecer: 994.653

Também informa que o benefício não é específico a uma pessoa. Ainda sobre os riscos, a pesquisadora presta encaminhamento caso seja necessário.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa conta com 20 participante(s), que enquadra(m)-se no seguintes critérios de inclusão: ser maior de 18 anos e participar do conselho gestor da APA Serra Dona Francisca; não sendo selecionado o(s) participante(s) que não concordarem em assinar o TCLE. O(s) participante(s) da pesquisa deverá(ão) participar através de uma entrevista oral sendo que o roteiro da entrevista foi anexada ao projeto, sendo informado a análise dos dados. É mencionado que os dados oriundos da pesquisa ficarão sob posse e guarda do(a) pesquisador(a) por cinco anos e a forma de descarte. Os custos da pesquisa são informados detalhadamente apresenta a forma de custeio. Quanto ao cronograma, é informado que a pesquisa iniciará em maio, prevendo sua conclusão em dezembro, onde espera-se o resultado Participar de comunicações em congressos, simpósios, colóquios entre outros encontros que visam promover e compartilhar pesquisas em paisagem cultural, apresentando os resultados de pesquisas, também publicar artigos em periódicos com conceito mínimo "B"; Promover a produção de um estudo que possa contribuir para problematizar as políticas públicas de preservação do patrimônio ambiental; Realizar a pesquisa, defender e ter a aprovação na dissertação de mestrado.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

A Folha de Rosto apresentada está completa.

O TCLE formulado está de acordo com a Res. CNS 466/12.

A Carta de anuência é apresentada, datada e assinada pelo responsável da instituição.

O Instrumento de pesquisa pertinente a pesquisa foi apresentado.

Recomendações:

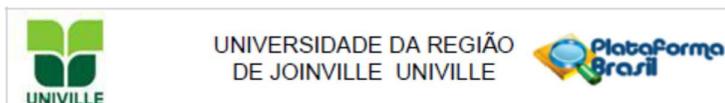
Não se aplica.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

O projeto "GESTÃO DA PAISAGEM CULTURAL DA SERRA DONA FRANCISCA: POSSIBILIDADES E LIMITES", sob CAAE 42250415.2.0000.5306 teve suas pendências esclarecidas pelo (a) pesquisador(a) Fernanda Dalonso, de acordo com a Resolução CNS 466/12 e complementares, portanto, encontra-se APROVADO.

Informamos que após leitura do parecer, é imprescindível a leitura do item "O Parecer do CEP" na página do Comitê no sítio da Univille, pois os procedimentos seguintes, no que se refere ao

Endereço: Paulo Malschitzki, n° 10, Bloco B, Sala 17.
 Bairro: Zona Industrial CEP: 89.219-710
 UF: SC Município: JOINVILLE
 Telefone: (47)3461-9235 E-mail: comiteta@univille.br



Continuação do Parecer: 994.653

enquadramento do protocolo, estão disponíveis na página. Segue o link de acesso (<http://community.univille.edu.br/cep/statusparecer/577374>).

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Considerações Finais a critério do CEP:

Diante do exposto, o Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade da Região de Joinville - Univille, de acordo com as atribuições definidas na Res. CNS 466/12, manifesta-se pela aprovação do projeto de pesquisa proposto.

JOINVILLE, 23 de Março de 2015

Assinado por:
Eleide Abril Gordon Findlay
(Coordenador)

Endereço: Paulo Malschitzki, n° 10, Bloco B, Sala 17.
Bairro: Zona Industrial CEP: 89.219-710
UF: SC Município: JOINVILLE
Telefone: (47)3451-9235 E-mail: comitetica@univille.br