



Carla Norma Correia dos Santos
Claudio Roberto Braghini
José Wellington Carvalho Vilar

ENTRE CONFLITOS AMBIENTAIS E ORDENAMENTO TERRITORIAL:

Diálogos a partir do Litoral e Unidades de Conservação



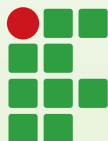
EDITORA
IFS

Carla Norma Correia dos Santos
Claudio Roberto Braghini
José Wellington Carvalho Vilar



ENTRE CONFLITOS AMBIENTAIS E ORDENAMENTO TERRITORIAL:

Diálogos a partir do Litoral e Unidades de Conservação



**INSTITUTO
FEDERAL**

Sergipe
Aracaju
2020



Copyright © 2020 • IFS

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida em nenhuma forma e por nenhum meio mecânico, incluindo fotocópia, gravação ou qualquer sistema de armazenamento de informação, sem autorização expressa dos autores ou do IFS.

EDITORA-CHEFE

Vanina Cardoso Viana Andrade

PROJETO GRÁFICO DA CAPA

José Wellington Carvalho Vilar

PLANEJAMENTO E

COORDENAÇÃO GRÁFICA

Adilma Menezes Oliveira

DIAGRAMAÇÃO

Adilma Menezes Oliveira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S237c	Santos, Carla Norma Correia dos
	Entre conflitos ambientais e ordenamento territorial [recurso eletrônico]: diálogos a partir do Litoral e Unidades de Conservação / Carla Norma Correia dos Santos, Claudio Roberto Braghini, José Wellington Carvalho Vilar. Aracaju: IFS, 2020. 216 p.: il.
	Formato: e-book ISBN 978-65-87114-13-2
	1. Conflitos ambientais. 2. Ordenamento territorial. 3. Geografia. 4. Litoral Sul de Sergipe. 5. Litoral Norte da Bahia. I. Título. II. Braghini, Claudio Roberto. III. Vilar, José Wellington Carvalho.
	CDU: 504.06

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Kelly Cristina Barbosa / CRB-5/1637.

[2020]

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS)

Avenida Jorge Amado, 1551. Loteamento Garcia, bairro Jardins.

Aracaju/SE. CEP: 49025-330.

Tel.: +55 (79) 3711-3222. E-mail: edifs@ifs.edu.br.

Impresso no Brasil



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE
SERGIPE (IFS)**

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Jair Messias Bolsonaro

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Milton Ribeiro

SECRETÁRIA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

Ariosto Antunes Culau

REITORA DO IFS

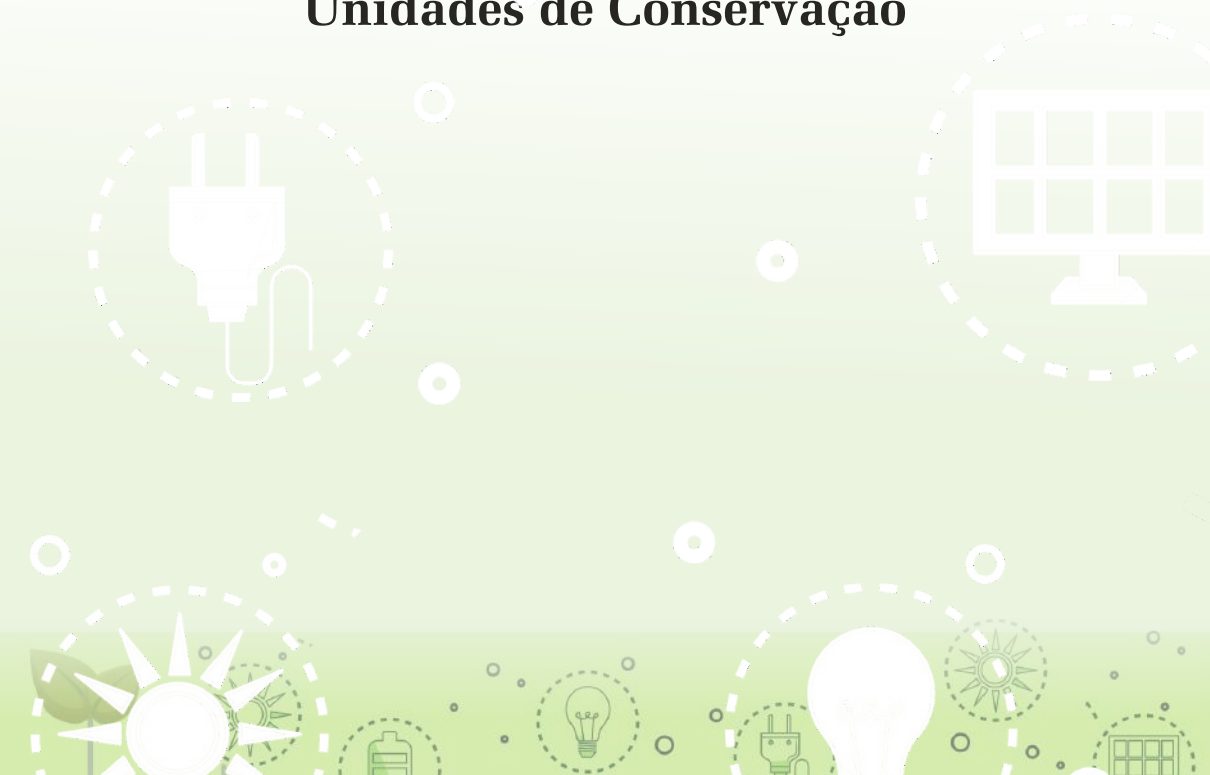
Ruth Sales Gama de Andrade

PRÓ-REITORA DE PESQUISA E EXTENSÃO

Chirlaine Cristine Gonçalves

ENTRE CONFLITOS AMBIENTAIS E ORDENAMENTO TERRITORIAL:

Diálogos a partir do Litoral e Unidades de Conservação





VERDE que te quiero verde.
Verde viento. Verdes ramas.
El barco sobre la mar
y el caballo en la montaña.
Con la sombra en la cintura
Ella sueña en su baranda,
verde carne, pelo verde,
con ojos de fría plata.
Verde que te quiero verde.
Bajo la luna gitana,
las cosas la están mirando
y ella no puede mirarlas.

Verde que te quiero verde.
Grandes estrellas de escarcha,
vienen con el pez de sombra
que abre el camino del alba.
La higuera frota su viento
Con la lija de sus ramas,
y el monte, gato garduño,
eriza sus pitas agrias.
¿Pero quién vendrá? ¿Y por dónde...?
Ella sigue en su baranda,
verde carne, pelo verde,
Soñando en la mar amarga.

(Federico García Lorca - *Um Granadino Universal* -
Romance Sonámbulo do libro Romancero Gitano - 1928)

VERDE que te quero verde.
Verde vento. Verdes ramas.
O barco sobre o mar
e o cavalo na montanha.
Com sombra na cintura
ela sonha na varanda,
verde carne, cabelo verde,
com olhos de fria prata.
Verde que te quero verde.
À luz da lua cigana,
as coisas a estão mirando
e ela não pode mirá-las.

Verde que te quero verde.
Grandes estrelas de geadas,
vem com o peixe de sombra
que abre o caminho da alvorada.
A figueira arranha seu vento
com a lixa de suas ramas,
e o monte, gato gatuno,
erica as piteiras ásperas.
Mas, quem virá? E por onde...?
Ela permanece em sua varanda,
verde carne, cabelo verde,
sonhando no mar amargo.

(Tradução Livre — José Wellington
Carvalho Vilar - 2020)



*Dedicamos essa obra aos
nossos amados familiares!*



PREFÁCIO

A ARTE DE REPENSAR OS CONFLITOS AMBIENTAIS E O ORDENAMENTO TERRITORIAL



Nos últimos anos, a demanda social para instaurar políticas públicas ambientais mais efetivas impulsionou uma atenção crescente para os temas ambiente e território. O território, visto como um espaço no qual se integra uma complexidade de relações de vida social e política, de desenvolvimento econômico e de gestão ambiental, é geralmente utilizado como área de estudo na análise de assuntos vinculados às políticas e governança.

Há um consenso que o conhecimento científico convencional está limitado para abordar a complexidade ambiental, que requer entender as sinergias dos sistemas imersos na natureza do evento para entendê-las em seus conflitos. A superação das limitações do conhecimento convencional está no diálogo da interdisciplinaridade e transdisciplinaridade, e na busca de novos olhares, como os autores deste livro procuram realizar numa colaboração estreita entre uma geógrafa, um geógrafo e um biólogo.

Os cientistas preferem insistir sobre as modalidades de evitar e resolver os conflitos assim como sobre os procedimentos de negociação ou de concertação. Eles raramente se debruçam sobre as características espaciais e sistêmicas dos conflitos ambientais e por isso perdem oportunidades para ampliar o conhecimento e olhar a questão sobre outro ângulo, uma mirada

territorial, e assim contribuir para uma análise mais integrada e refinada.

Os conflitos são motivados por uma rede complexa de causas de natureza social e técnica que vai da divergência de uso de uma dada região e ou território aos processos de exclusão social. Eles manifestam a possibilidade de uma troca democrática mínima, em uma discussão sobre os meios de chegar ao uso do ambiente de forma responsável, sem prejuízo ou danos para uma parcela de usuários, ou mesmo quanto às finalidades intencionadas desta apropriação ambiental. Em todo caso, conflitos implicam pessoas físicas ou morais que geralmente não podem evitar de viver sobre o território em disputa, e devem encontrar os meios de concordarem sobre seu uso e funcionamento. Frequentemente assimétricos, esses acordos podem conduzir à exclusão de grupos mais ou menos importantes no processo de decisão.

As dinâmicas conflitivas se constroem em torno de um objeto principal, que cristaliza os desacordos. O primeiro objeto de conflito do uso do espaço está ligado à propriedade, à posse e uso da terra, quer se trate de questões de ocupação do solo e de disputa fundiária para os moradores com suas atividades tradicionais ou da construção de territorialidades. Há, ainda, a coabitação com outros usos do litoral e das unidades de conservação da natureza, base empírica do livro. Os conflitos ligados às externalidades negativas das atividades produtivas resultam da percepção de incômodos diversos como poluição sonora, de cheiros e da água.

Os atores implicados nestes conflitos são de toda natureza e representativos da diversidade das partes envolvidas e presentes nos territórios. Trata-se, primeiramente, de particulares e associações de proteção ambiental, moradores e extrativistas de



unidades de conservação, de associações de comunidades e de pescadores que, geralmente, são a origem das contestações aos projetos que causem danos e ou graves intervenções ambientais.

Outros atores são as empresas privadas, geralmente, colocadas em causa por suas atividades poluidoras, destruidoras da natureza e desrespeitosas com a vizinhança. O Estado e os investidores privados são frequentemente implicados nos conflitos; eles são questionados pelos outros atores, em particular pelas demandas de construção ou de explorações irregulares. Mas eles são igualmente encontrados em ações de justiça, contra as construções ilegais ou contra planos de urbanização e projetos turísticos, considerados inapropriados ou ilegais do ponto de vista ambiental.

Os conflitos são reveladores das mutações e mudanças que se produzem nos territórios. Eles são sinais das evoluções sociais, técnicas e econômicas, indicando novidades e inovações. Eles testemunham ambiguidades e oposições que suscitam: discursos em volta de sua valorização, de sua não aceitabilidade eventual, assim como da implantação de procedimentos de governança, sob a égide das dinâmicas socioterritoriais. Enfim, toda mudança provoca oposições ou resistências, mais ou menos fundadas ou pertinentes. Durante essas fases de conflito são registradas recomposições sociais ou de grupos de interesses, e mudanças de natureza técnica ou jurídica. Após os conflitos restam novos acordos no nível local, novos modos de governança e novas configurações de poderes, assim como decisões técnicas que resultam das negociações precedentes. Os conflitos são, assim, tanto frutos como a origem das evoluções e das dinâmicas territoriais.

Os conflitos sobre uso do espaço apresentam a particularidade de manter uma forte ligação com o território. Eles repousam



sobre uma base física, se desenvolvem entre vizinhos e surgem em torno de bens materiais e imateriais localizados. Eles se inscrevem em um quadro institucional determinado pelos jogos e pelas regras de instâncias locais e supralocais. Os conflitos são ligados a uma materialidade de atos realizados ou previstos.

Repensar a relação território-ambiente parte de mudanças epistemológicas acerca de como conhecemos a complexidade ambiental em dita relação. Para isso, é importante ter um panorama das diferentes maneiras de aproximar o ambiente e o território, seja no litoral ou em espaços protegidos em forma de unidade de conservação. É dominar uma arte!

Os autores deste livro foram felizes na escolha do tema conflitos ambientais e ordenamento territorial a partir do litoral e de unidades de conservação, revelando maturidade acadêmica e uma contribuição original ao ver o espaço geográfico em outra perspectiva. A arte está presente!

Goiânia (GO), em dias de corona vírus (Covid 19),
no mês de março de 2020.

Dra. Maria Geralda de Almeida

Professora Titular da Universidade Federal de Goiás (UFG)
Professora Permanente do Programa de Pós-graduação em Geografia (PPGEO)
da Universidade Federal de Sergipe (UFS)
Professor Aposentada da Universidade Federal do Ceará (UFC)



APRESENTAÇÃO



A presente obra, intitulada **Entre Conflitos Ambientais e Ordenamento Territorial: Diálogos a partir do Litoral e Unidades de Conservação**, corresponde a uma contribuição de professores do Instituto Federal de Sergipe (IFS), Campus Aracaju e Campus Lagarto, que discute os conflitos e o ordenamento do espaço geográfico a partir do significado do litoral, da sua ocupação histórica no Brasil e das formas de gestão de determinadas áreas protegidas. Os conflitos ambientais e o ordenamento do território são os elos da análise, com recortes geográficos preferenciais no litoral e nas unidades de conservação da natureza.

Tal iniciativa partiu do interesse de três autores, um geógrafo, uma geógrafa e um biólogo, todos com Doutorado em Geografia, em divulgar seus trabalhos científicos para uma comunidade mais ampla e assim possibilitar uma maior visibilidade à produção do conhecimento acadêmico.

A introdução e as considerações finais são de autoria dos três autores da obra conjuntamente. O capítulo um e dois fazem parte da discussão teórica de duas Teses de Doutorado defendidas junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO) da Universidade Federal de Sergipe (UFS): a Tese da professora e geógrafa Dra. Carla Norma Correia dos Santos (IFS - Campus Lagarto) e a do professor e Biólogo Dr. Claudio Roberto Braghini (IFS - Campus Aracaju). Tais trabalhos acadêmicos, orientados



pelo professor Dr. José Wellington Carvalho Vilar (IFS-UFS), abordaram, respectivamente, as seguintes temáticas de estudo: Dinâmica Territorial entre o Litoral Sul de Sergipe e o Litoral Norte da Bahia; e Gestão Territorial de Unidade de Conservação no Litoral Sergipano. Vale ressaltar que os capítulos teóricos das referidas Teses passaram por adaptações e mudanças em função da opção de divulgação em forma de livro que exige um outro formato e linguagem clara e objetiva na perspectiva de alcançar um público maior.

Basicamente, o trabalho está dividido em dois capítulos, além da introdução e das considerações finais. Na introdução, são apresentados os objetivos, a importância do trabalho, alguns aspectos relevantes das temáticas selecionadas para o estudo e breves reflexões sobre conflitos ambientais, ordenamento territorial, litoral e unidade de conservação da natureza.

No primeiro capítulo, a discussão gira em torno dos conflitos e do ordenamento territorial de ambientes costeiros. O significado do litoral a partir dos seus principais elementos definidores permeia a análise inicial. A formação territorial do Brasil e a ocupação recente do litoral nordestino são as referências empíricas para levar a cabo a discussão sobre conflitos ambientais. A atualidade, a necessidade e as dificuldades de ordenamento territorial de ambientes costeiros encerram o debate do referido capítulo.

No capítulo dois, a análise está focada na relação entre natureza, conflitos ambientais e ordenamento territorial de unidades de conservação. A discussão é iniciada pela visão de natureza na geografia ao longo dos paradigmas dominantes dessa ciência. Por sua vez, as variadas concepções de gestão de áreas protegidas dão continuidade ao debate, seguido pela discussão



de conflitos, da necessidade da conservação e dos problemas da gestão territorial em unidades de conservação.

Por último, são retomados alguns aspectos da proposta do livro, ou seja, discutir os conflitos ambientais e as expectativas de ordenamento do território a partir da dinâmica socioambiental do litoral e da gestão de unidades de conservação, e são sugeridos alguns encaminhamentos para uma governança mais eficaz, eficiente e efetiva. Em uma palavra, sustentável.

Aracaju, março de 2020

Carla Norma Correia dos Santos
Claudio Roberto Braghini
José Wellington Carvalho Vilar
(Os Autores)



OS AUTORES



<< CARLA NORMA CORREIA DOS SANTOS

Licenciada, Mestre e Doutora em Geografia pela Universidade Federal de Sergipe (UFS) e Especialista em Geografia Humana e Produção do Espaço pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Atualmente, é professora efetiva do Instituto Federal de Sergipe (IFS) exercendo docência em Geografia nos Cursos Técnicos de Nível Médio na forma Integrada. É também Professora Permanente do Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Turismo (PPMTUR) do IFS. Está lotada na Coordenadoria de Ciência Humanas e Sociais

(CCHS) do Campus Lagarto do IFS, onde atuou como coordenadora (2017-2018) e atualmente exerce a Gerência de Ensino Básico e coordena o Projeto Enem. Tem orientado projetos de pesquisa nas áreas de urbanização, turismo e meio ambiente. É membro do Grupo de Pesquisa em Gestão Territorial de Ambientes Costeiros (GESTAC) do IFS. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Humana, atuando principalmente nos seguintes temas: Litoral, Ordenamento Territorial de Ambientes Costeiros, Turismo, Urbanização, Impactos e Conflitos Ambientais.

CLAUDIO ROBERTO BRAGHINI>>

Doutor em Geografia pelo PPGEIO da Universidade Federal de Sergipe (2016); Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pelo PRODEMA, na Universidade Federal de Sergipe (2009); Especialista em Ecoturismo (Turismo Ambiental) pelo SENAC/CEATEL (2007); Licenciado e Bacharel em Ciências Biológicas pela Universidade de São Paulo - USP (1996). Possui Graduação complementar em Pedagogia pela Universidade Iguazu (2001). Atualmente é Professor Permanente do Programa de



Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Turismo (PPMTUR), no Instituto Federal de Sergipe (IFS). Como Professor EBTB está lotado na Coordenação de Gestão de Turismo (CGT). Nas áreas de Pesquisa e Extensão, atua nas linhas relacionadas a Ecoturismo, Gestão do Turismo de Base Comunitária, Gestão da Visitação em Áreas Protegidas, Educação e Interpretação Ambiental e Conflitos Ambientais e Territoriais do Turismo. É vice-líder do GPTEC-IFS (Grupo de Pesquisa Turismo, Educação e Cultura) e membro do GESTAC (Grupo de Estudos de Ambientes Costeiros), ambos no IFS.



<< JOSÉ WELLINGTON CARVALHO VILAR

Licenciado, Bacharel e Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Sergipe (UFS), e Doutor em Ordenamento Territorial pela Universidade de Granada (UGr - Espanha). Atualmente é Professor Titular do Instituto Federal de Sergipe (IFS), Professor Permanente do Mestrado Profissional em Gestão de Turismo (IFS) e Professor Colaborador junto ao PPGEIO (Programa de Pós-Graduação em Geografia) da UFS. Está lotado na Coordenação do Curso Superior de Tecnologia em Saneamento Ambiental, Campus Aracaju. É

líder do Grupo de Pesquisa em Gestão Territorial de Ambientes Costeiros (GESTAC) do Instituto Federal de Sergipe. Ministra as seguintes disciplinas no IFS: Análise Ambiental, Planejamento Ambiental, Planejamento Urbano e Geografia. Tem executado trabalhos de consultorias na elaboração de Planos de Resíduos Sólidos e em Gerenciamento Costeiro. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Humana, atuando principalmente nos seguintes temas: Ordenamento Territorial de Ambientes Costeiros, Planejamento Urbano-Regional e Urbanização Litorânea.



SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
APRESENTAÇÃO	11
OS AUTORES	14
INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1	
LITORAL, CONFLITOS AMBIENTAIS E ORDENAMENTO TERRITORIAL	
1.1 Litoral, litorais, que litoral é esse?	28
1.1.1 Litoral: um espaço multiuso e de transição	29
1.1.2 Do “território do vazio” ao espaço de valorização socioeconômica e cultural	38
1.2 Formação territorial do litoral brasileiro	48
1.3 A ocupação recente do litoral nordestino e seus conflitos	57
1.4 Ordenamento territorial de ambientes costeiros: controle estratégico ou ilusão?	82
CAPÍTULO 2	
NATUREZA, CONFLITOS AMBIENTAIS E ORDENAMENTO TERRITORIAL	
2.1 Sob olhares da geografia: que natureza é essa a ser conservada?	110
2.2 Concepções biológicas e sistêmicas na criação e gestão de unidades de conservação da natureza	134
2.3 Conflitos ambientais e gestão de espaços protegidos	152
2.3.1 Território e conflitos	153
2.3.2 O imperativo da conservação	164
2.3.3 Gestão de unidades de conservação para a governança territorial	173
CONSIDERAÇÕES FINAIS	190
REFERÊNCIAS	199



INTRODUÇÃO



O objetivo do presente livro é discutir os conflitos ambientais e o ordenamento territorial a partir do espaço litorâneo e da gestão de áreas protegidas em forma de unidades de conservação (UC). Para dar encaminhamento a essa discussão temática se levou em consideração os avanços recentes, principalmente da teoria geográfica, dos estudos sobre espaço, natureza e território, que contribuíram para iluminar e guiar os caminhos analíticos sobre conflitos ambientais, ordenamento territorial, litoral e unidades de conservação, palavras chaves para entender a proposta do livro.

Estudar questões ambientais na perspectiva do ordenamento territorial não é uma das tarefas mais fáceis. Em primeiro lugar, porque se constituem em temáticas interdisciplinares estudadas desde as ciências exatas, até as ciências humanas, perpassando pelo campo da biologia e das ciências sociais aplicadas. Alguns exemplos ajudam a entender essa flexibilidade e esse interesse temático: o ordenamento territorial é tratado pelas engenharias, pela arquitetura e principalmente pelo urbanismo sob ótica do planejamento do habitat urbano; a ciência biológica sempre se preocupou com o território como domínio animal de um determinado espaço; e as ciências sociais tem interesse nos conflitos desde seus estudos clássicos, a exemplo dos trabalhos pioneiros produzidos por Georg Simmel, no início do século XX.

Em segundo lugar, haja vista a complexidade que envolve, por não admitir um caminho único ou em função da multidimensionalidade que enseja, a temática dos conflitos ambientais e do ordenamento territorial é atual e de uma importância crucial para um mundo que convive com a escalada da degradação da natureza e dos habitats urbanos e rurais, e com a necessidade de diálogo para ordenar a ocupação do espaço produzido pelo homem e os chamados espaços naturais.

Em terceiro lugar, tanto os conflitos ambientais como as iniciativas de ordenamento territorial não apresentam unanimidade na literatura especializada, e tampouco encontram uma base conceitual consolidada para balizar a reflexão. As dificuldades teóricas para o entendimento dos conflitos ambientais e a natureza relativamente “jovem” da disciplina do ordenamento territorial são aspectos que não podem ser olvidados nessa tarefa de demonstrar as dificuldades da empreitada que aqui se apresenta.

Seja como for, não resta dúvida que a dimensão ambiental e a ótica territorial estão na ordem do dia, são prioritárias para a vida e para a sociedade humana, cada vez mais preocupada com as formas que lidamos com a natureza e com o espaço habitado, temas caros à ciência geográfica enquanto disciplina sistematizada.

Conflitos e territórios acompanham a aventura do homem sobre o planeta Terra. Os conflitos são ambientais porque são travadas disputas pelo uso e apropriação da base material que condiciona a existência humana e pelo valor simbólico que representam. E o ordenamento é territorial porque se trata de um espaço delimitado, disputado, construído a partir de relações de poder, de controle social e domínio político, além de base da vida humana e suporte de identidade cultural. Em síntese, sem



conflitos e sem território não há vida gregária, vida social em nosso planeta Terra.

O caminho aqui escolhido para lidar com uma temática tão ampla e ao mesmo tempo sedutora, heterogênea e complexa, privilegia a ciência geográfica, embora admita diálogos frutíferos com outros campos do saber. Afinal, a geografia é por sua própria natureza epistemológica uma ciência híbrida e de interface. O olhar geográfico integrador é aqui predominante e gira em torno fundamentalmente da interlocução entre a dinâmica do espaço social e a necessidade de proteção da natureza. Nesse sentido, pretende-se discutir conflitos e ordenamento territorial sob o viés que a ciência geográfica pode oferecer em seu esforço de síntese, seu jogo de escalas territoriais que variam do local ao global, e a partir da leitura territorial de um mundo cada vez “menor”, carente de geografia, de cultura do território e de governança territorial.

A temática dos conflitos ambientais e do ordenamento territorial, embora nem sempre essa terminologia tenha sido claramente utilizada, está associada à larga trajetória epistemológica do pensamento geográfico e à produção científica de geógrafos com as mais variadas abordagens analíticas. A geografia, enquanto ciência da heterogeneidade espacial e ciência social do território, trabalha com a relação sociedade-natureza e sociedade-espço, por isso trata efetivamente da natureza e do homem em suas relações com a base físico-territorial que o sustenta. Natureza, sociedade e espaço fazem parte do discurso geográfico que tenta entender o planeta, a morada do homem, a partir de um olhar territorial, plural e abrangente ao mesmo tempo.

E falar sobre conflitos é falar em território. Da mesma forma, discutir ordenamento territorial é discutir conflitos ambientais. É extremamente difícil tratar do meio ambiente sem levantar



questões inerentes ao território, à natureza e à (des)organização do espaço em suas múltiplas escalas e dimensões. Território, enquanto realidade política complexa, visível e invisível ao mesmo tempo, apresenta todo um conjunto de valores culturais, patrimoniais e ecológicos, que o torna chave para entender o mundo atual, um verdadeiro elo que oferece um olhar integrador que sempre dificultou as perspectivas holísticas, e convida às análises que incluem o homem e a natureza a partir do espaço geográfico. Por isso, a tríade que sustenta a análise geográfica deve ser aqui ressaltada: natureza-sociedade-espaço.

A discussão a respeito de conflitos ambientais, ordenamento territorial, litoral e gestão de unidades de conservação da natureza não está isenta de polêmicas. O ambiental, o territorial, o natural e o explicitamente humano mantêm relações entre si com implicações sociais e esforços, nem sempre frutíferos, de ordenamento, de gestão, de planejamento e governança.

A natureza dos conflitos na sociedade moderna tem sido interpretada de várias maneiras por muitos pensadores ocidentais, variando de concepções associadas às tensões e interesses divergentes entre grupos e à luta de classes, até formas de interação e coesão social. Nesse debate, autores do quilate de Durkheim, Marx e Simmel assumem protagonismo e podem ser considerados clássicos, não porque envelheceram, mas porque envelheceram bem, resistindo ao tempo, ao passar dos anos.

O campo dos conflitos ambientais se associa à localização e distribuição espacial dos recursos, ao seu acesso e ao uso e ocupação do território. As vantagens locais seletivas e a propriedade e posse dos recursos e do próprio território jogam um papel chave no poder político e econômico dos grupos sociais, e nos sujeitos em suas forças simbólicas e culturais no vasto mundo das representações. Os conflitos se configuram as-



sim como expressão das tensões do modelo de desenvolvimento adotado. Em síntese, no entendimento de Acselrad (2004, p. 26), “conflitos ambientais são, (...), aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território (...)”.

Por sua vez, o ordenamento territorial é uma importante ferramenta de gestão, apresentando um caráter estratégico que possibilita a visualização e a correção de problemas, através de políticas públicas definidas pelo Estado. Talvez a definição mais completa e mais difundida sobre ordenamento territorial seja a da Carta Europeia de Ordenamento Territorial: expressão espacial da política econômica, social, cultural e ecológica de toda a sociedade. Dessa definição, é possível retirar alguns elementos introdutórios à questão: a) a função pública das políticas que podem ser substantivadas de territoriais, de políticas territoriais; b) os âmbitos temáticos abrangentes, incluindo desde a dimensão econômica até a ecológica; c) os recortes territoriais envolvidos são também variados, desde a escala local, até a nacional e internacional.

As políticas públicas em suas variadas dimensões geográficas (natural, ambiental, territorial, urbana, regional e rural) desempenham um papel ativo no processo de configuração do espaço. No entanto, no Brasil, diferentemente de muitos países da América Latina, a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) ainda não é uma realidade concreta, e é mais constante no nosso país o caráter vinculante de planos, programas ou congêneres em escalas maiores, com mais detalhes.

O litoral corresponde a um espaço de transição entre três grandes sistemas: o mar, a terra e o ar. A hidrosfera salgada, a litosfera continental e o envoltório da atmosfera sintetizam um espaço que convida ao entendimento do litoral como um fragmento, um recorte territorial de elevada produção biológica,



intensa ocupação humana, embora heterogênea e descontínua em termos espaciais, e elevada fragilidade ambiental. Por se tratar de um espaço de transição, três palavras convidam nesse momento inicial a entender o litoral: produtividade biológica, urbanização e vulnerabilidade.

A ocupação humana do litoral não se processa de maneira simples e isenta de conflitos pelo uso dos recursos e pelo acesso, posse e propriedade da terra. Sua valorização social recente autoriza a falar de vários momentos na geografia do litoral. No Brasil, viver e ocupar o espaço litorâneo se processa desde o período colonial, no entanto a faixa mais costeira, sua orla marítima, só assume um valor social e cultural em tempos mais recentes, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial. A valorização tardia dos territórios estritamente costeiros evidencia a necessidade de uma ocupação que respeite a fragilidade ambiental e as diferenças sociais, tão evidentes em nosso país. Em outros termos, confirma a importância de instrumentos de ordenamento territorial específicos para esse setor, como é o caso do Projeto Orla e do GERCO (Programa de Gerenciamento Costeiro).

Segundo Moraes (2007), o Estado é o maior agente impactante na zona costeira, pois tem a capacidade de reverter tendências de ocupação do espaço e gerar novas perspectivas de uso, imobilizando áreas ou criando atrativos locais. Mas a sua atuação é ambígua. O Estado tem papel relevante na valoração e valorização dos espaços costeiros, dado que legisla, planeja e gerencia, além de atuar como produtor e consumidor do espaço. Dessa forma, é imprescindível a realização de um ordenamento territorial com o objetivo de direcionar e avaliar os possíveis usos do território. E ordenar o território significa conciliar a ocupação do solo e o uso dos recursos ambientais de acordo com a capacidade que a base territorial pode suportar. Assim, o



ordenamento orienta a utilização do território, sendo considerado uma importante ferramenta de gestão, pois pode cooperar para atenuar as disparidades socioeconômicas e contribuir decisivamente na implantação de um modelo de desenvolvimento sustentável.

No espaço litorâneo e mesmo em espaços territoriais protegidas ocorrem mudanças paisagísticas que se caracterizam pela crise das estruturas econômicas tradicionais e pela ação de agentes econômicos ligados principalmente ao setor turístico, imobiliário, industrial e de mineração. Estas mudanças na configuração territorial refletem a forma como as sociedades organizam e reorganizam politicamente o espaço de acordo com seus interesses e práticas variadas, que tanto podem alterá-lo quanto preservá-lo.

No Brasil, a lei Nº 9.985/2000 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e regulamentou o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal de 1988. A referida lei evidencia diretrizes de ordenamento territorial e define dois grandes grupos de UC: as unidades de proteção integral e as de uso sustentável. As unidades de conservação de proteção integral são de caráter mais restritivo e de uso indireto dos recursos, e tendem a estabelecer maiores barreiras às transformações humanas no espaço. As unidades de uso sustentável, de uso direto dos recursos, são mais flexíveis quanto aos tipos de ocupação e, de forma geral, apresentam maior complexidade para o ordenamento e a conservação.

Ainda de forma geral, a principal finalidade das unidades territoriais de proteção é a conservação da diversidade biológica, que implica na preservação de espécies, genes, populações, comunidades bióticas e ecossistemas. Como se vê, há uma aposta clara na amplitude da questão da proteção da natureza por meio



de criação de diferenciados tipos de espaços territoriais protegidos que, de certo modo, atribui uma predominância do conhecimento ecológico e territorial embutidos na sua criação e gestão.

As categorias de UC brasileiras exibem uma forte relação com recomendações internacionais, em especial pelas categorias de áreas protegidas propostas pela UICN (União Internacional de Conservação da Natureza), em 1994, e a conservação *in situ* apresentada pela Convenção da Biodiversidade (CDB), de 1992. Essa relação se concretiza na elaboração de leis e programas nas diversas esferas públicas no Brasil e evidencia a importância do caráter político da conservação.

Na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) as unidades de conservação são instrumentos que buscam ordenar o uso direto e indireto dos recursos e do território (BRASIL, 1981). Nesse sentido, os alvos de proteção são reconhecidos como recursos e o caráter estratégico e a dimensão política atribuem relevância ao papel do poder público, do planejamento e dos mecanismos de organização territorial do espaço geográfico. Em síntese, ao papel do ordenamento territorial.

O planejamento de UC com vistas ao zoneamento e ordenamento territorial pode ser concebido como instrumento de gestão ambiental previsto na Política Nacional de Meio Ambiente. Esse aspecto atribui o enfoque de gestão ambiental à gestão territorial que inclui um processo de gerenciamento, controle, direção e manejo de uma dada área geográfica, e de seus variados recursos, com determinados fins.

A compreensão atual de áreas protegidas no contexto das questões territoriais e dos conflitos ambientais convida a geografia para o debate. Dessa maneira, discutir a gestão territorial de unidades de conservação no âmbito da geografia permite considerar a relevância da dimensão histórica e espacial, iden-



tificando condicionantes temporais que influenciam a dinâmica atual do território. A perspectiva geográfica que permeia as questões socioambientais sugere escolher categorias híbridas de análise que contemplem tanto dimensões naturais como sociais, a materialidade e a imaterialidade, destacando a relevância da relação sociedade-natureza. Alguns desses termos, tais como natureza e meio ambiente, são de caráter polissêmico e de difícil conceptualização, em especial pela amplitude do uso em diversas áreas do conhecimento e da significação preponderante em cada período histórico e cultural (BERTRAND; BERTRAND, 2007; SANTOS, 2012; WILLIAMS, 2011).

Na atualidade, tanto o litoral como as unidades de conservação da natureza são cenários de conflitos ambientais e de crises nas práticas sociais, no uso do espaço, na ocupação territorial e no manejo dos recursos. Sem a pretensão de se apresentar como panaceia, a perspectiva aberta pelo ordenamento territorial sustentável pode contribuir para entender e gerir essa base constante, variada e complexa de conflitos. São com esses aspectos controversos que os capítulos seguintes estão preocupados.



CAPÍTULO 1

Litoral, Conflitos Ambientais e Ordenamento Territorial

Em cima, é a lua,
No meio, é a nuvem,
Embaixo, é o mar.
Sem asa nenhuma,
Sem vela nenhuma,
Para me salvar.
(...)

CECÍLIA MEIRELES
Panorama
do livro *Vaga Música*

A discussão sobre litoral, conflitos e ordenamento territorial abre caminhos para diálogos com os vários significados do espaço litorâneo, a respeito da formação territorial brasileira, uma nação “costeira”, acerca da sua macrorregião com maior superfície de linha de costa, o Nordeste, e a natureza do ordenamento, seja como forma e controle ou mesmo de suas limitações enquanto estratégia territorial de ocupação do espaço. Parte-se do pressuposto que os conflitos perpassam pela trajetória da análise em seu esforço de compreensão territorial e ambiental do litoral. Em síntese, aqui se trata de estudar os conflitos ambientais e as iniciativas de ordenamento territorial no litoral brasileiro em geral e nordestino em particular, tendo como marco a discussão sobre o significado do litoral, sua trajetória histórica de ocupação territorial e as perspectivas de controle estratégico.

1.1 LITORAL, LITORAIS, QUE LITORAL É ESSE?



O litoral se apresenta como um espaço estratégico que ao longo dos séculos adquire formas variadas de uso e ocupação do solo. Este espaço territorial complexo é de extrema valoração e valorização, tendo em vista suas diferenciações naturais, sua fragilidade ecossistêmica e suas potencialidades no que se refere ao desenvolvimento de inúmeras atividades econômicas. Para Moraes (2007), comparada ao conjunto das terras emersas, a zona costeira se apresenta como um espaço dotado de particularidades e vantagens locacionais, onde se observa, ao longo das últimas décadas, uma maior fluidez do capital, o que promove uma difusão de atividades econômicas e uma imensa complexidade geográfica.

Vale inicialmente destacar que a geografia dos espaços litorâneos inclui desde as águas oceânicas até as terras continentais, passando por uma faixa de transição que insere as águas e as terras costeiras, a orla marítima, as praias, estuários, uma série de ecossistemas naturais e ambientes humanizados.

Como todo espaço geográfico, o litoral pode assumir um caleidoscópio de paisagens que transitam entre a dimensão natural e social, passando pela vertente propriamente cultural e política. Nesse sentido, é possível entender o espaço litorâneo como um fragmento territorial construído a partir de forças físicas e antrópicas, naturais e construídas pelo homem. O estudo da geografia física e da geografia humana, a visão da geografia política e o olhar da geografia cultural possibilitam entender esse espaço tão valorizado em termos sociais e econômicos e tão frágil em termos físicos e naturais.



Transitando entre a valorização social e a fragilidade natural, o litoral é um dos espaços que evidenciam a necessidade de iniciativas de ordenamento territorial e de governança de unidades de conservação da natureza e de outras áreas protegidas. A sua multidimensionalidade, natural e antrópica ao mesmo tempo, e seu caráter de espaço de transição, com vantagens locais, mostra o imperativo de estratégias políticas e culturais que assegurem uma ocupação geográfica com no mínimo duas diretrizes globais: proteção ambiental e ordenamento territorial.

1.1.1 LITORAL: UM ESPAÇO MULTIUSO E DE TRANSIÇÃO



O litoral é um espaço que, ao longo dos anos, vem passando por uma reestruturação territorial, ocasionado por intervenções públicas e privadas, tendo em vista as potencialidades naturais e as vantagens comparativas aí existentes, que favorecem o desenvolvimento de múltiplas atividades econômicas e socioculturais. A crescente valorização das zonas de praia contribui para que segundas residências, condomínios de veraneio, resorts e outras infraestruturas de turismo sejam instalados, com o intuito de explorar ao máximo os valores paisagísticos costeiros, o que acarreta profundas transformações ambientais, territoriais e explicitamente sociais, acompanhadas de conflitos de ordem e natureza diferenciadas.

Nesses espaços observam-se características naturais e socioeconômicas bastante diversificadas, o que demonstra a incorporação do elemento humano, ao imprimir através de suas ações, feições particulares e extremamente valorizadas, além de um conjunto de problemas territoriais e conflitos ambientais. Como afirma Oliveira e Melo e Souza (2013, p. 60):



Na zona costeira presencia-se uma combinação delicada e diversificada de um conjunto físico e socioeconômico em interação contínua. A paisagem da Zona Costeira agrega uma complexa inter-relação entre estrutura geológica, compartimentação geomorfológica, rede hidrográfica, fauna, flora, envolve condições atuais e pretéritas de formação, estando, em maior ou menor grau, submetida à influência da atuação de componentes humanos.

De acordo com o pensamento de Mendonça (2010), do século XIX a meados do século XX, os estudos realizados pelos geógrafos pautaram-se no detalhamento dos aspectos físicos dos lugares e das regiões, e nessa perspectiva, o litoral era estudado e delimitado utilizando principalmente os elementos do quadro natural, como relevo, clima, vegetação, hidrografia, fauna e flora. Nesse período, a maioria dos estudos do litoral separava os elementos naturais dos elementos humanos, considerando principalmente as características da base física, sobretudo aspectos geológicos e geomorfológicos, secundarizando a influência antrópica.

O professor Dieter Muehe (2005, p. 254) afirma que do ponto de vista geomorfológico e em decorrência das alterações naturais e antrópicas, a linha de costa apresenta uma grande instabilidade, e o litoral, em especial as praias, “respondem com mudanças de forma e de posição que podem ter consequências econômicas indesejáveis quando resultam em destruição de patrimônio ou em custos elevados, na tentativa de interromper ou retardar o processo de reajuste morfológico”.

Ramos-Pereira (2008) classifica o vento, as ondas, as marés, as correntes de deriva, as correntes de marés, o regime hídrico continental e a ação humana como elementos ou agentes da di-



nâmica do litoral. Os elementos naturais e a ação humana contribuem na caracterização morfológica dos ambientes costeiros que assumem um novo significado quando a sociedade insere objetos e ações que reconfiguram esses espaços, dotando-os de novas formas geográficas, práticas espaciais e funções sociais. Nesse sentido, observa-se que o conceito de litoral é bastante amplo, empregado de acordo com as funções que lhe são atribuídos pelas mais variadas ciências, não havendo um consenso sobre o seu significado, sendo bastante comum utilizar o termo litoral e costa como sinônimos, embora haja diferenças a serem consideradas.

Para o geógrafo espanhol Barragán Muñoz (1994), o espaço litorâneo é considerado como a área terrestre contígua à costa, de amplitude variável, segundo as características ou atividades objeto de análise. Este autor destaca ainda que o litoral é territorialmente mais amplo do que a costa, que se refere ao espaço restrito de contato da terra com o mar, e reconhece que o caráter dinâmico do meio marítimo e a instabilidade do meio terrestre dificultam a eficácia da utilização dessa linha hipotética de contato e de separação, denominada na literatura das geociências de linha de costa e linha de praia.

Esses dois termos, litoral e costa, têm sido amplamente empregadas em estudos geográficos, geológicos e das ciências sociais e humanas em geral, sobretudo quando se trabalha a interação entre elementos físicos e socioeconômicos, gerando realidades singulares e variadas, como expressa Barragán Muñoz (1994), ao afirmar de maneira categórica que os aspectos físicos, humanos e os chamados fatores de integração regional estabelecem as bases de um modelo de análise multicritério para a delimitação do espaço litorâneo.

Essa interação entre os elementos de diversas naturezas contribui para configurar o litoral como um espaço singular, de



transição, de multiuso, com elevada produtividade biológica e alta vulnerabilidade socioambiental, que influencia e favorece o desenvolvimento de atividades econômicas e pode por estas ser influenciado. Tendo como referência os países quentes e úmidos, como o Brasil, o grande geógrafo brasileiro Ab'Saber (2001) entende o litoral como uma delicada e estreita faixa de contato entre mar e terra, exposta à movimentação quase permanente da atmosfera costeira, amenizadora do calor tropical, e dependente de componentes geológicos, geomorfológicos, ecológicos, climáticos e hidrológicos, o que acarreta múltiplos ecossistemas e a necessidade de estudos interdisciplinares.

Na verdade, o litoral é um lugar de convergência, de encontro, espaço de transição, com tipos de uso do solo bastante variados, território estratégico que agrega processos de naturezas diversas, entendido por Barragán Muñoz (1997, p. 17) da seguinte forma:

Faixa de largura variada, resultante do contato interativo entre a natureza e as atividades humanas que se desenvolvem em domínios que compartilham a existência ou a influência do mar. Desse modo se estabelecem três subáreas bem diferenciadas por suas características físico-naturais: a marítima, a terrestre e a que poderia denominar-se “anfíbia” ou marítimo-terrestre (Tradução de Carla Norma Correia dos Santos).

A questão terminológica inclui ainda algumas expressões como zona litorânea e zona costeira que neste estudo serão consideradas como sinônimo. Na visão de Marroni e Asmus (2005), a zona costeira corresponde claramente a um sistema ambiental formado no espaço de interação direta entre o continente, a hidrosfera oceânica e a atmosfera. Nesses espaços ocorrem processos complexos e dinâmicos dos elementos



naturais, sociais, demográficos e econômicos, que sofrem influências recíprocas mútuas.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), instituído pela Lei Nº 7.661, de 16 de maio de 1988, define zona costeira como o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre. Moraes (2007), no entanto, observa que a zona costeira não se resume a uma unidade natural tão evidente, que circunscreva um espaço padrão naturalmente singularizado. É exatamente a dimensão híbrida que dificulta a conceituação e a delimitação precisa de tais espaços. Kay e Alder (2005, p. 2) também reconhecem essa dificuldade conceitual:

A costa é onde a terra e o oceano se encontram. Se essa linha de encontro não se movesse, definir a costa seria fácil – seria simplesmente a linha no mapa – mas o processo natural que modela a costa é altamente dinâmico, variando no espaço e no tempo. Assim a linha que une a terra e o oceano está em constante movimento, com a subida e a descida das marés e com as passagens de tempestades, criando uma região de interação entre terra e oceano (Tradução de Carla Norma Correia dos Santos).

Ramos-Pereira (2008) corrobora com essa ideia, quando defende que o litoral é uma faixa espacial de largura variável, nem sempre com limites facilmente definidos, na dependência direta e indireta da ação do mar. De acordo com Madrugá (1992), a zona ou a região litorânea seria mais ampla que litoral, abrangendo espaços que seriam diretamente influenciadas pelas interações do mar com o continente. Já na visão de Ferreira (1997), o litoral é um espaço de trocas e intercâmbio entre os meios



marítimos e terrestres, apresentando diversidade paisagística e variadas formas de uso do solo. As definições de litoral, na concepção desta autora, são diversas e estão condicionadas aos objetivos e níveis de análises pretendidos, uma vez que incidem na interface terra/mar, nas influências propriamente marítimas e também na jurisdição a que estão sujeitos.

Por sua vez, Panizza (2004) pondera que, embora o quadro natural seja um importante elemento regionalizador do litoral, o fato das paisagens não apresentarem limites físicos bem definidos torna insuficiente a utilização exclusiva desses elementos. O processo de ocupação histórica e o desenvolvimento de variadas atividades econômicas também auxiliam nessa delimitação espacial, posto que o espaço litorâneo não é estático, estabelece inter-relações.

Assim, embora o quadro natural auxilie na delimitação do litoral, não confere a este espaço um padrão territorializador único, o que torna necessária a utilização de elementos sociais, políticos, culturais e econômicos para caracterizar estes espaços de transição, considerando que a partir da dinâmica de produção capitalista emergem novos processos de análises, que permitem uma releitura do meio natural e de sua relação com a sociedade. Esta visão sistêmica se coaduna com a interpretação de Camargo (2005, p. 75) que reconhece “não apenas o meio físico como elemento chave na compreensão do meio ambiente, mas a intrínseca interconectividade do meio natural e do meio social, em que ambos se fundem como um objeto criado por vários elementos”.

Marroni e Asmus (2005) também consideram a zona costeira como uma área de variados usos, onde são desenvolvidas atividades humanas que algumas vezes comprometem a manutenção dos ecossistemas ali existentes, tanto marinhos quanto



terrestres. Conforme os citados autores, a zona costeira também pode ser definida através da diferenciação dos meios administrativos, em que o Estado legisla sobre os limites geográficos e gerencia a partir de leis específicas, e através de critérios do meio natural, delimitado através das características físicas.

Em vista disso, o litoral é constituído por um conjunto indissociável que conecta o natural e o social, constituindo o que Santos (2008) denominou de híbrido, pois muitas vezes é impossível distinguir as obras da natureza e as obras do homem. O litoral aloja múltiplos vetores de ocupação territorial, reflexo de sua localização geográfica ímpar e de suas potencialidades naturais, visto que a grande biodiversidade desses espaços regionais os qualificam como importantes fontes de recursos, possibilitando formas variadas na configuração espacial. A diversidade de paisagens litorâneas advém tanto de sua riqueza natural quanto da concentração de pessoas e de atividades econômicas e socioculturais, que continuamente modificam estes espaços de transição.

As variações das condições naturais e das formas de ocupação e uso humanos do espaço promovem transformações territoriais no litoral, que, muitas vezes, constitui uma ameaça ao seu equilíbrio ambiental e dificulta a implantação de um modelo de desenvolvimento sustentável. De acordo com o espanhol Peña Olivas (2007), a costa é um espaço em contínua mudança territorial, estruturando-se em diversas formas geográficas e paisagísticas que, por sua vez, continuam em processo de mudança, sensíveis aos agentes exteriores que atue sobre elas.

De acordo com Ramos-Pereira (2008), o termo litoral tem sido substituído por zona costeira, seguindo a designação anglo-saxônica, cada vez mais empregada na realização do ordenamento territorial, que atribui limites rígidos e bem definidos,



o que se contrapõe à natureza diversificada e móvel das áreas litorâneas. Seja como for, segundo Barragán Muñoz (1997), litoral, zona costeira e espaço litorâneo tem o mesmo significado, quando empregados em um contexto de planejamento e gestão integrada.

Kay e Alder (2005) afirmam que o termo zona ou área costeira é geralmente utilizado para definir a “fronteira” entre o continente e o oceano, sendo muito utilizado no ordenamento e na gestão do litoral, e nesse sentido, o Estado procura delimitar estes espaços, pois são neles que as políticas públicas e investimentos privados se concretizam. Kay e Alder (2005) afirmam ainda que as zonas costeiras têm suas delimitações determinadas pelos poderes legislativo e executivo, e assim, no âmbito político, tem sido definida de acordo com variados critérios: distância, forma de uso e ocupação do solo e características híbridas. Entretanto, os referidos pesquisadores deixam claro que os limites que definem as zonas costeiras variam também de acordo com os condicionantes biofísicos e, sobretudo, com as formas de uso territorial.

O geógrafo brasileiro Moacir Madruga (1992, p. 34) considera flexível o conceito de litoral em termos territoriais:

O litoral é representado pelo território compreendido na zona litorânea, apresentando maior intensidade de relações, entre os meios aquáticos e terrestres, assim como a intensidade da ação humana na utilização dos recursos naturais, é a maior possível. É, portanto, um conceito flexível em dimensão territorial, tanto em direção ao mar como no sentido do continente.

Nesse sentido, o conceito de paisagem litorânea pode ser entendido como a faixa terra-mar, cujos elementos são analisados



a partir da relação entre a sociedade e a natureza. Nesse sentido, Oliveira e Melo e Souza (2010, p. 229) destacam que a paisagem litorânea se caracteriza por uma conformação sistêmica própria:

Suas inúmeras feições são partes constitutivas de uma configuração territorial que expõe unidades paisagísticas interligadas por relações de alta complexidade. A dinâmica do litoral é regulada pela convergência de sistemas ambientais formados por elementos físicos e socioeconômicos complexos com ritmos e intensidades diferenciadas.

Ainda na visão de Madrugá (1992), a zona costeira também pode ser entendida a partir da junção entre natureza, sociedade e economia em função da conexão entre industrialização, urbanização, metropolização e turismo. Tais vetores de produção do espaço são os maiores responsáveis pela litoralização, pela maritimidade na concepção de Dantas (2010a) e pela litoraneidade nos termos propostos por Vilar e Araújo (2010). Verifica-se assim uma ampliação recente da zona de ocupação paralela à linha de costa, possibilitando um aumento de intensidade nas relações econômicas e socioculturais, das sociedades humanas com o litoral e o mar.

Ao conceber o litoral, neste estudo, como um espaço singular, multidimensional, de uso múltiplo, estratégico e também como zona de transição, onde interagem elementos de diferentes naturezas, utilizou-se o conceito elaborado por Ferreira (1997) e Moraes (2007), nos quais se considera um espaço de trocas entre o meio marítimo e terrestre, cobertos pelo envoltório atmosférico, o que confere uma grande diversidade paisagística, uma elevada produtividade biológica e, ao mesmo tempo, apresenta expressiva fragilidade ambiental.



Seja como for, observa-se que não há um consenso sobre o conceito de litoral e que o mesmo deve ser estudado de acordo com a finalidade específica de cada trabalho. No entanto, observa-se que muitos autores evidenciam o papel e a importância da ação antrópica na conceituação e delimitação dos espaços litorâneos, que vem sofrendo constantes impactos, decorrentes do avanço da urbanização, da industrialização, do turismo e de muitas atividades econômicas sobre áreas que deveriam ser preservadas ou adequadamente conservadas.

1.1.2 DO “TERRITÓRIO DO VAZIO” AO ESPAÇO DE VALORIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA E CULTURAL



Até a primeira metade do século XVI, o mar era representado através das interpretações bíblicas. No mundo ocidental, particularmente na Europa, predominava uma imagem repulsiva do mar, que era considerado, segundo Madrugá (1992), baseado nas leituras de Corbin (1989), como tenebroso, um verdadeiro abismo, lugar de mistérios insondáveis e incompreensível onde dominava o espírito divino. Segundo essa visão, o mar era visto como um instrumento de punição, diretamente associado às catástrofes como o dilúvio, pois como afirma Camargo (2005), a metafísica cristã criou um Deus pessoal, vingativo e que se manifestava através do meio natural, no qual a natureza se confundia com a própria mente de Deus. O conceito de natureza era dimensionado a partir da ideologia cristã, o que levou alguns escritores, poetas e cientistas durante os séculos XVI e XVII a definir o mar como um lugar obscuro, habitado por monstros, conforme expõe originalmente Corbin (1989, p. 64):



Globalmente, predominam o temor do mar e a repugnância em permanecer em suas praias. A figura do oceano terrível, vestígio caótico das catástrofes mergulhadas no passado dos homens, a cólera imprevisível de sua imensidão movente e lúgubre, conjugam-se aos perigos e à pestilência da praia enigmática, linha indecisa, submissa a todo tipo de incursões, onde vem depositar-se os excrementos do abismo.

O medo em relação ao mar era proveniente de sua grande extensão territorial, da falta de conhecimento sobre esse sistema geográfico e das dificuldades de navegação, distanciando assim a população das áreas estritamente litorâneas, porque temia ser atingida por catástrofes ao nele se aventurar. Os relatos sobre as tempestades pontuam alguns textos do século XVI, invocando o medo e o horror, sendo a navegação considerada um desafio à divindade e fixando a ideia do mar terrível, hostil e ávido por naufrágios. As grandes navegações ajudam a desconstruir estas ideias, ao propiciar conhecimento e controle sobre áreas distantes, até então consideradas inacessíveis ou desconhecidas, o que demonstra a lucidez do pensamento de Madrugá (1992) ao afirmar que o conhecimento permitiu a atração, o desejo e o deleite do mar.

Na visão clássica de Corbin (1989), desde o século XVII, ocorre um novo olhar sobre o litoral, pois entre os anos de 1660 e 1675, os mistérios do oceano também se dissipam graças aos progressos realizados pelas ciências naturais em geral e pelo conhecimento oceanográfico em particular. Ao mesmo tempo, a natureza começa a ser contemplada, emergindo modalidades específicas para desfrutar a paisagem, que conduzem à meditação, conversação e ao fascínio, sobretudo após os poetas barrocos enaltecerem as alegrias da presença à beira mar, e os



adeptos da teologia natural se deslumbrarem com as riquezas marinhas e com o espetáculo da natureza, cuja beleza, na percepção deles, demonstra o poder e a bondade de Deus. Ainda de acordo com o pensamento de Corbin (1989), a teologia natural implica uma educação a partir do olhar, ao exaltar a observação empírica e a contemplação da natureza, que passa então a ser convertida em espetáculo pelas elites sociais nas suas viagens conhecidas como Grand Tour. A imagem repulsiva do mar é paulatinamente desconstruída, surgindo em seu lugar novas formas de apreciação de praias e ilhas marítimas, e ao mesmo tempo, se processa a invenção moderna da maritimidade.

A partir da segunda metade do século XVIII, emergem outras formas de apreciação da natureza, desconstruindo o sistema de representação induzido pela teologia. Ocorre a difusão da admiração coletiva do espetáculo do mar, sobretudo com as conquistas mercantis das frotas holandesas, inglesas e espanholas e a conscientização da importância do espaço litorâneo e marinho como local de trabalho dos pescadores. Por isso, Camargo (2005) afirma que a relação do homem com a natureza é alterada à medida que se amplia o comércio e, conseqüentemente, surge uma nova dinâmica territorial, dado que o capitalismo transforma tanto a base para a produção de riquezas quanto a própria concepção da utilização dos recursos naturais.

Na percepção aguda de Dantas (2010a), o desejo pelo litoral surge entre 1750/1840 com a invenção das praias, espaços geográficos onde foram instaladas estações balneárias favorecendo a moda do banho terapêutico, destinado à cura de doenças pulmonares e da melancolia, o *spleen*, no dizer de Corbin (1989). Inicialmente, tais práticas terapêuticas foram desenvolvidas no litoral associadas às classes sociais de maior poder aquisitivo. No entanto, Corbin (1989), apoiado em relatos históricos de



viagens, ressalta que mesmo antes de 1750 as populações que residiam no litoral já desfrutavam dos banhos de mar no Mediterrâneo.

A primeira Revolução Industrial promove na Inglaterra efeitos ambientais negativos sobre a água, a terra, o ar e a biosfera, proporcionando um descontentamento com a cidade, ao mesmo tempo que põe em evidência a vida no mundo rural e à beira-mar. Tais espaços passam a ser associados à ideia de bem-estar e aumento da longevidade da população, surgindo novos hábitos coletivos e novos comportamentos, sobretudo com a emergência dos banhos terapêuticos, especialmente com a prática do banho frio prescrita pelos médicos para ativar a circulação e atenuar ansiedades, recomendado aos enfermos, inclusive aos paralíticos, passando-se a associar o reestabelecimento da saúde à “cura marinha”, também conhecida como talossoterapia.

Assim, pouco após a metade do século XVIII, a moda do banho de mar nasce de um projeto terapêutico; os médicos prescrevem uma verdadeira cura inspirada no modelo proposto pelas estâncias termais, então muito em voga. De repente, o banho de mar se apresenta como uma prática estritamente codificada; em cada estância, um estabelecimento municipal depressa se encarregará de modular a temperatura da água e de proporcionar todos os serviços necessários à execução das prescrições médicas (CORBIN, 1989, p. 81).

Entretanto, Corbin (1989) e Dantas (2010a) observam que os europeus desenvolveram relações complexas e variadas com o mar, pois enquanto os banhistas mediterrâneos praticavam um tipo exclusivo de banho lúdico masculino, os ingleses e holandeses enfatizavam as virtudes terapêuticas da água fria do mar,



e os gregos se destacavam como grandes apreciadores dos espaços costeiros, que exerciam uma forte influência sobre sua cultura e modo de vida. Os banhos terapêuticos eram prescritos de acordo com a idade, sexo e status social, havendo uma nítida diferenciação dos banhos populares, que se constituíam uma prática ocasional, fruto de um desejo espontâneo, desenvolvido coletivamente, apresentando-se como atividade lúdica.

Já os banhos terapêuticos eram praticados inicialmente pelas classes dominantes e se distinguia claramente onde o banhista de maneira ritualizada e medicalizada deveria mergulhar para obter vigor e energia. O discurso médico enaltecia as virtudes terapêuticas da água fria do mar, bem como os benefícios do contato com as ondas, apontadas como uma forma de curar enfermidades, inclusive as de índole psíquica, e de aumentar a longevidade, além da realização da vilegiatura marítima.

No final do século XVIII, foram realizadas viagens pitorescas estabelecendo um modelo de apreciação de lugares novos, para contemplação das particularidades, com ênfase nas formas de vida nos espaços costeiros. O porto é um desses novos lugares cada vez mais visitados, tornando-se importante não apenas como local de recebimento e escoamento de mercadorias, mas também como espaço que atrai visitantes e turistas para admirar o mar, comer peixe e conversar, aproximando-os dos trabalhadores. Entretanto, Ramos (2009) ressalta que não se tratava de uma imersão da elite nos fazeres das comunidades costeiras, e sim da utilização de algumas práticas marítimas, adaptadas ao conforto e à privacidade, característicos das elites.

Da mesma forma, o modo de vida rústico dos pescadores torna-se atraente aos turistas que buscam o litoral, para, na percepção arguta de Corbin (1989), descobrir a alegria de viver de um povo, que também passa a ser influenciado pela presença da



elite, que inclusive suscita novos desejos e vontades na população local. Entretanto, essa proximidade entre classes sociais distintas, na qual alguns buscavam resguardar seus interesses e se apropriar de espaços públicos, gerou tensões e conflitos quanto ao uso do espaço litorâneo.

A partir do século XIX, o fascínio exercido pelas praias cresceu e o turismo ganhou cada vez mais adeptos que buscam aproveitar os prazeres à beira-mar, com o desenvolvimento do iatismo e o estabelecimento de estações balneárias, tendo sido elaborado na Inglaterra um modelo de vilegiatura marítima que aos poucos se difundiu para outros países europeus, havendo uma clara distinção entre os espaços naturais ocupados espontaneamente pelos banhistas daqueles que foram racionalmente equipados para receber as classes mais abastadas.

Vale ressaltar a existência de vasta literatura nacional e estrangeira sobre a invenção da praia e da vilegiatura que inclui geógrafos, historiadores e outros cientistas sociais com visões variadas e preciosas colaborações para o entendimento histórico do significado do litoral (CORBIN, 1989; TURNER e ASH, 1991; MADRUGA, 1992; URRY, 1996; VERA REBOLLO et al., 1997; DANTAS, 2010a; DANTAS e PEREIRA, 2010; VILAR e ARAÚJO, 2014).

Embora existam vários significados e modalidades sociais da propagação da vilegiatura marítima, esta foi bastante influenciada pela vida social dos aristocratas, pois as estações balneares europeias se utilizavam da presença da família real e de membros da aristocracia para atrair pessoas, inventar um modo de vida e evidenciar novos lugares de fluxo. As praias começaram a ser procuradas não apenas para fins terapêuticos, mas para o lazer e ócio, tornando-se durante a temporada alta praticamente uma residência aristocrática. Essa percepção é reforçada



por Dantas (2010a), quando afirma que as práticas marítimas eram desenvolvidas pela aristocracia, com seu papel decisivo na difusão e promoção social, provocando um efeito da moda determinante do sucesso das estações balneárias.

Além das estações balneárias marítimas serem bastante procuradas para tratar da depressão e acalmar angústias, são também consideradas espaços sociais de lazer e de diversão, o que consolida o litoral como um espaço cada vez mais desejado. De acordo com O'Donnell (2013, p. 94-95), nos prenúncios do século XIX,

(...) a “temporada balnear” já estava plenamente incorporada ao cotidiano da aristocracia europeia, dando início à popularização do prazer à beira mar. Ao discurso terapêutico se somaria, sem demora, o desfrute hedonístico, fazendo com que o espaço de praia coordenasse, sem maiores contradições, os princípios da cura e do prazer, deixando, aos poucos, de ser o “território do vazio” para adentrar, irreversivelmente, o itinerário da civilização.

Segundo Corbin (1989), ocorre um aumento dos apreciadores de banhos de mar, durante o século XIX, que passam a desenvolverem formas variadas de vilegiatura, alojando-se em albergues ou alugando casas da população local por temporada, demonstrando que outras classes sociais começam a frequentar o litoral.

Com o passar das décadas, porém, a influência das injunções médicas, o desejo crescente de imitar os nobres, o melhoramento dos meios de transporte que facilitam a organização do lazer nas proximidades dos grandes aglomerados urbanos, concorrem para a



aprendizagem e a ampliação social de práticas que se veem então diversamente reinterpretadas (CORBIN, 1989, p. 294).

A praia, portanto, torna-se um espaço ocupado por classes sociais distintas, inclusive a classe trabalhadora, que passa a se deslocar para o litoral não apenas para os banhos terapêuticos, mas para fugir da poluição da cidade ou simplesmente para o lazer e para as férias. Assim, no território litorâneo são construídas residências de veraneio bem próximas ao mar, contribuindo assim para a crescente valorização das praias. Em tais condições, Turner e Ash (1991) em seu livro clássico *La Horda Dorada* (*The Golden Hordes*) asseveram que:

Em meados do século XIX, passar as férias relativamente longe da cidade em que se residia durante todo o ano havia terminado por se tornar um costume invertido de um grupo social mais numeroso que nunca. A iniciativa de Cook, com seu gênio organizador, deram o impulso definitivo a esse costume (TURNER e ASH, 1991, p. 75). (Tradução de Carla Norma Correia dos Santos).

No começo do século XX, ainda de acordo com Turner e Ash (1991), médicos alemães descobrem que os banhos de sol e o contato direto com o ar livre, até então evitados, são indicados no tratamento de deficiências da saúde e enfermidades que acometem crianças, tornando o espaço litorâneo ainda mais atrativo.

Nesse contexto, com a popularização do banho de sol por volta da década de 1920, emerge na Europa a busca pelo bronzeado que revela uma profunda mudança de atitude da população em relação às práticas espaciais e às formas de utilização



do litoral, das rivieras. Anteriormente, a exposição ao sol era evitada, considerando que a pele branca era bastante valorizada socialmente e simbolizava a delicadeza e o pertencimento a uma classe social específica, a dominante. Nesse momento, o bronzeado se converte em um indicador de status social, pois lembrava que as classes mais abastadas passaram as férias em lugares ensolarados, prática adotada inicialmente pela elite e que posteriormente é seguida pela massa popular.

De acordo com Turner e Ash (1991), em 1936, as grandes empresas francesas introduzem a ideia de férias pagas e pacotes turísticos passam a ser vendidos, gerando uma onda de turistas de diferentes classes sociais, que buscam fugir da rotina e do cotidiano. O litoral é assim utilizado como um lugar de “escapadas” e relaxamento através do turismo. Posteriormente, o modelo europeu de ocupação do espaço litorâneo baseado na salubridade, sociabilidade e lazer estende-se para outros continentes, onde hábitos esportivos e balneários associados ao ambiente de praia passam a ser adotados.

A partir do mediterrâneo europeu, Turner e Ash (1991) falam claramente da periferia do prazer e do desaparecimento da heliofobia. No primeiro caso, depois da Segunda Guerra Mundial, momento em que as viagens se dão cada vez mais por meio de avião, a expansão inclui principalmente a Espanha, Grécia, Bermudas, Bahamas, Cuba, México e Havaí. Uma nova geografia do litoral se descortinava para os “filhos do sol”. No segundo caso, a moda do bronzeado é um dos novos signos de um estilo de vida até então saudável, e que hoje se questiona por razão médicas em função da necessidade de proteção da pele contra os raios ultravioletas. Mas na Europa, não em vão um bronzeado sempre suscita aquela pergunta mágica: onde passastes o verão? O culto ao bronzeado conta com seus próprios rituais e sa-



crifícios, e constitui o microcosmos da tendência do turismo de massa. O turismo internacional de praia e a periferia do prazer são assim instalados. Nas palavras eloquentes de Turner e Ash (1991, p. 129), “a Riviera dos anos vinte é a ancestral direta das ‘costas’ de hoje em dia, e sobretudo de sua fórmula pré-cozida e simplista de sol, mar, areia e sexo (que em inglês se conhece como os quatro esses: sun, sea, sand e sex)” (Tradução de Carla Norma Correia dos Santos).

Surge assim a praia moderna que torna o espaço litorâneo fundamental para o lazer da população, para práticas hedonistas, para a urbanização e para o turismo, acompanhadas por uma série de conflitos ambientais e pela necessidade de ordenamento e governança territorial. Dessa maneira, ao longo dos anos o litoral apresentou distintas formas de uso e ocupação do solo, promovendo uma reestruturação das imagens associadas ao mar, que de um espaço temido e utilizado para fins terapêuticos, passa a ser prioritariamente destinado ao ócio, ao lazer, ao turismo e aos investimentos imobiliários, ampliando assim sua valorização econômica e sociocultural, ao mesmo tempo que constrói uma nova configuração territorial e convida a novas práticas espaciais. Imagens, representações, usos e territórios se fundem e são responsáveis por uma nova realidade geográfica com valores socioeconômicos e culturais diferenciados. E o Brasil, especialmente a região Nordeste, não passou imune a essa metamorfose conflitiva do espaço litorâneo, como será visto a partir desse momento.



1.2 FORMAÇÃO TERRITORIAL DO LITORAL BRASILEIRO



No Brasil, o litoral foi a primeira área a ser ocupada e explorada, com a economia colonial centrada inicialmente no pau-brasil, sem criar núcleos consolidados de povoamento. Conforme expõem Marrone e Asmus (2005), no final do século XVI a ocupação europeia no Brasil estava limitada a núcleos populacionais isolados, com muito pouca comunicação entre si. Entretanto, diante das constantes ameaças de invasões estrangeiras, o país passa a ser efetivamente colonizado com a implantação de núcleos de povoamento ao longo do litoral, quando surgem as grandes propriedades agrícolas voltadas à produção da cana-de-açúcar e os primeiros núcleos urbanos, protótipos das atuais cidades.

Segundo Ross (2005), no início do processo de ocupação do território brasileiro, as primeiras cidades surgiram no litoral e desempenhavam papel militar, com a construção de fortes para defesa do território, e funções portuárias, considerando a economia agrícola orientada para exportação. Na percepção de Fonseca et al. (2010, p. 46), a formação territorial do Brasil ocorreu a partir da zona costeira, o que favoreceu a conexão geográfica entre o interior e o litoral, mas com pouca articulação entre os espaços litorâneos.

Os principais contatos entre as regiões nacionais se processavam via navegação de cabotagem, e era nesse contexto que as áreas costeiras mais próximas se comunicavam, e os portos, embarcadouros e trapiches são bons exemplos de infraestrutura que dava fluidez geográfica necessária à atividade econômica.



De acordo com Moraes (2007), os fluxos de colonização do Novo Mundo partiram da costa, num padrão de configuração territorial denominado de “bacia de drenagem”, caracterizado pelo desenho de uma rede de circulação continental cujos caminhos se direcionavam para o porto marítimo, respondendo assim a uma lógica espacial dominada pelas metrópoles coloniais. Os portos atendiam aos circuitos de produção, o que contribuiu para a geração de adensamentos populacionais em seu entorno, dando origem às primeiras cidades, que na visão de Moraes (2007, p. 33)

localizavam-se geralmente nos entroncamentos dos caminhos, servindo a uma função de entrepostos intermediários drenados pelo porto principal. Tais caminhos, orientados geralmente no sentido leste-oeste, eram constituídos por rios e trilhas, o que explica bastante a eleição de sítios estuarinos para sua localização.

Nesse primeiro momento da história territorial do Brasil, o mar era considerado um espaço de troca de mercadorias e um eixo de ligação com a Europa, estando os incipientes núcleos urbanos litorâneos voltados basicamente à comercialização a partir da cana-de-açúcar. Os ambientes estritamente costeiros, porém, não eram valorizados como áreas de moradia, constituindo-se nos famosos “territórios do vazio” (CORBIN, 1989), habitados por uma população “invisível” (SANTOS, 2015). Entretanto é possível falar de uma vida urbana embrionária em cidades cujos sítios estavam localizados geralmente em acrópoles e baías, protegidos das ameaças externas, como é o caso emblemático de Salvador e também do Rio de Janeiro. Em todo o caso, para Ross (2005, p. 413), no período colonial as cidades brasileiras eram um prolongamento do mundo rural.



Os locais onde se formalizavam juridicamente os atos exercidos na grande propriedade. Pode-se dizer que as cidades representavam o fórum de direito do poder político, porém era a casa-grande que exercia de fato esse poder. As poderosas famílias e seus agregados e escravos residiam a maior parte do ano nos domínios rurais. Somente se deslocavam para os centros urbanos para festejos e solenidades. As cidades eram, na sua maior parte, habitadas por funcionários da administração municipal, oficiais da Coroa, artesãos e mercadores.

Desde o período colonial as cidades litorâneas são consideradas estratégicas, mas é somente a partir do século XIX que se configuram como eixo chave da rede urbana brasileira e tornam-se o verdadeiro centro do poder político. Tal situação foi favorecida pela retomada do ritmo das exportações do setor agrário, pela abertura dos portos ao exterior e pela independência do país, que recebe melhorias técnicas e estruturais, como sistemas de iluminação e redes de esgoto, e pelo desenvolvimento dos transportes, com a implantação das ferrovias que interligam o interior ao litoral e com a chegada dos navios a vapor (ROSS, 2005).

O modelo de desenvolvimento econômico brasileiro voltado para o mercado externo se expressa na valorização das cidades de função portuária, o que não caracteriza, na percepção de Moraes (2007), uma “vocação litorânea”, posto que a zona costeira brasileira apresentou um povoamento pontual e concentrado, com eixos bem definidos de ocupação. Ao longo do litoral existiam espaços de grande concentração populacional, em geral, aquelas que concentravam investimentos, ao lado de áreas de povoamento escasso e que por muito tempo permaneceram isoladas, os “territórios do vazio”.



Uma nova valorização do litoral brasileiro ocorre no final do século XIX e início do século XX, pautada, inicialmente, na descoberta dos benefícios dos banhos de mar, especialmente para o tratamento de doenças relacionadas ao aparelho respiratório, e posteriormente, na vilegiatura marítima.

Deve, portanto, ter causado algum espanto a regularidade com que Dom João, pouco após a chegada da família real portuguesa ao Rio de Janeiro, em 1808, pôs-se a tomar banhos na praia do Caju, em São Cristóvão, próximo à residência da família real na Quinta da Boa Vista. Iniciando um movimento que paulatinamente se alastraria cidade afora, ele depositava nas águas salgadas as esperanças de cura para seus ferimentos na perna, fazendo das águas limpas daquela região não incluída na rota portuária parte de sua rotina real (...) Recém-chegado da Europa, sua crença no poder terapêutico dos banhos de mar se inseria na já vasta bibliografia produzida pelo tema no Velho Mundo, onde o mar passara, desde o século anterior, a fazer parte da vida das classes mais favorecidas e, mais especificamente, da aristocracia (O'DONNELL, 2013, p. 94).

Ainda na visão de O'Donnell (2013), a ocupação do espaço litorâneo, desde a década de 1870, era pautada nos benefícios dos ares marítimos, num discurso alinhado à ideologia higienista, que impulsionou a implantação de casas destinadas a cuidar dos convalescentes junto ao mar. Tal modo de ocupação, bem característico do Rio de Janeiro do século XIX, principalmente com a invenção de Copacabana, valorizou o princípio da salubridade, balneabilidade, lazer e sociabilidade, gerando uma ação “civilizadora” que se consolidará no século XX.



Para Dantas (2010a), no período entre guerras observou-se uma intensificação dessa tendência no Brasil, que se processou de formas variadas ao longo das comunidades litorâneas, principalmente com o aprimoramento dos transportes e a construção de estradas que facilitaram o acesso ao litoral, sobretudo para as classes sociais de maior poder aquisitivo, que desde o final do século XIX utilizavam as praias com fins terapêuticos e, posteriormente, para práticas de lazer, com a adoção de hábitos esportivos e balneários.

No final do século XIX, início do século XX, no cerne do sonho pelo mar, dá-se a implementação das práticas marítimas modernas no Brasil pela elite, cujos desdobramentos vão possibilitar aproximação gradativa da sociedade local em relação aos espaços litorâneos. Tal movimento consolida-se com a vilegiatura marítima e, mais recentemente, com o turismo litorâneo (DANTAS; PEREIRA e PANIZZA, 2010, p. 111).

Conforme Dantas (2010a e b), ocorreu uma mudança de mentalidade da população local em relação ao litoral, que no Brasil aproxima o desejo pelo mar da invenção da praia no Ocidente. No entanto, embora o modelo ocidental de apreciação de praias tenha influenciado a população brasileira, as relações das comunidades litorâneas com o mar eram complexas e variadas, e os novos costumes não foram igualmente assimilados e adotados no Brasil, a exemplo do banho de mar para fins terapêuticos.

Apesar da importância na época, esta prática marítima moderna não adquiria as dimensões dos banhos de mar no Ocidente, provavelmente em virtude da baixa eficácia a ela atribuída pelo discurso médico local. A importância aos banhos de mar variava de acordo



com o discurso sobre as qualidades curativas advindas do clima, notadamente no tratamento de doenças respiratórias (DANTAS, 2010a, p. 32).

A utilização dos espaços litorâneos para a prática da recreação e do lazer foi amplamente difundida no Brasil, mas, ao contrário do que ocorreu na Europa, inicialmente não favoreceu o processo de povoamento em virtude da limitada ligação das cidades, em geral localizadas no espaço sublitorâneo, às suas zonas de praia. O contato da população com o mar, até então, estava praticamente restrito aos portos, passando a ocorrer uma mudança nesse quadro a partir do momento que a zona de praia se torna atraente à elite que se rende aos prazeres do banho de mar e da vilegiatura marítima, impondo uma nova racionalidade ao processo de ocupação destes espaços, no início do século XX.

Na década de 1920, segundo O'Donnell (2013), ocorre uma ascensão da praia como local de práticas de interação social e de lazer, e os banhos de sol passam a ser apreciados. A pele bronzeada, que até então era associada ao trabalho braçal, se populariza no Brasil tornando-se um hábito considerado saudável e um costume elegante. Nesse contexto, emergem paulatinamente novas formas de ocupação do litoral, onde vilas de pescadores começam a dividir espaço com as residências secundárias destinadas ao lazer, instaurando-se um quadro onde se tornam evidentes os conflitos entre os espaços de produção e consumo.

A descoberta do prazer praiano e o desfrute hedonista, que se soma ao discurso terapêutico baseado nos princípios da cura, se ajustam ao itinerário do projeto praiano-civilizatório sob os preceitos da elegância, cujo exemplo mais emblemático no Brasil é, sem sombra de dúvidas, o bairro de Copacabana em sua busca de civilização à beira-mar (O'DONNELL, 2013).



Ao longo do século XX, amplia-se a valorização do litoral, sobretudo a partir da década de 1950, com a construção de rodovias que proporcionam uma maior capacidade de ocupação e dispersão pelo território, tornando a zona costeira bastante acessível. A partir do final da década de 1950, segundo Moraes (2007) e Ross (2005), a consolidação do padrão de acumulação urbano-industrial promoveu mudanças no ritmo de ocupação do litoral brasileiro, com a instalação de plantas industriais próximas às zonas portuárias, devido à necessidade de abastecimento de insumos externos e exportação da produção. Desta maneira, as novas formas de ocupação e uso do litoral permitem vislumbrar como estes espaços serão estruturados futuramente, e nessa perspectiva, Madrugá (1992, p. 25-26) afirma que o presente já é futuro:

Ao se romper as formas de relações passadas, ou melhor as relações mais tradicionais, as fontes de modernidade incorporam estas formas ao mesmo tempo que se faz incorporar. Isso faz com que tenhamos no litoral modos de ocupação em permanente confronto, representando uma contradição do processo de modernização. Estes confrontos refletem-se nas diversas formas de ocupação do território através das manifestações dos impactos, de riscos e de espetáculos.

Ainda segundo Madrugá (1992), tal confronto se daria através da ocupação “natural” ou “tradicional” e a ocupação “artificial” ou “moderna”. A ocupação “natural” está constituída pela população nativa que há várias gerações habitam estes espaços e geralmente estão ocupados em atividades tradicionais como a agricultura, a pesca, o artesanato e o extrativismo em suas várias modalidades. A ocupação “artificial” ou



“moderna” é estabelecida pelos empresários e funcionários de firmas comerciais e industriais, sediadas em geral distantes do litoral, e por funcionários públicos estaduais ou federais, veranistas e turistas.

A partir da década de 1970, de acordo com Dantas (2010a) e Moraes (2007), a vilegiatura promove maior valorização da zona de praia, sobretudo com a implantação de infraestrutura e da política de desenvolvimento, ambas pautadas no turismo. A atividade turística acentua a incorporação das zonas de praia, e o litoral é atualmente um espaço altamente valorizado, pois sua posição geográfica privilegiada lhe confere especificações na configuração territorial, bem como no desenvolvimento de certas atividades econômicas, que atribuem valor ao lugar.

Moraes (2007) faz uma distinção entre valorar, que consiste em atribuir valor a um bem ou conjunto de bens, e valorizar, que significa a objetivação do valor, a transformação dos recursos naturais em produtos, atribuindo-lhes assim valor de uso. Desta forma, o consumo produtivo do litoral é determinado pela geração de valores de uso, de renda e de lucro, dado que a interface com o mar favorece a exploração dos recursos marinhos e o transporte intercontinental de mercadorias, há séculos realizada nesses espaços, o que denota seu grande valor estratégico. À vista disso,

os terrenos à beira-mar constituem uma pequena fração dos estoques territoriais disponíveis, e abrigam um amplo conjunto de funções especializadas e quase exclusivas. (...). A conjugação de tais características qualifica o espaço litorâneo como **raro**, e a localização litorânea como **privilegiada**, dotando a zona costeira de **qualidades geográficas específicas** (MORAES, 2007, p. 22). (Grifos nossos).



Nesse sentido, o litoral apresenta especificidades e vantagens comparativas que acabam orientando o uso do solo e seu ritmo de ocupação territorial, tornando-se nos últimos anos um dos espaços mais favoráveis ao desenvolvimento de algumas atividades dentre as quais se destacam o turismo e o imobiliário turístico. No entanto, os processos de ocupação e a multiplicidade de usos contribuem para que os espaços litorâneos sejam constantemente modificados pelo homem, de acordo com seus interesses, que se processam em escala local e, muitas vezes, tem origem global, pois são criados padrões mundiais de produção que passam a ser acompanhados e reproduzidos nas áreas mais distantes, que procuram desta forma se inserir na economia global, o que só é possível, transformando os recursos naturais em mercadoria e atribuindo-lhes além de valor de uso, valor de troca.

Rodrigo Herles dos Santos (2015, p. 226) defende a ideia do litoral como espaço interdito e levanta questões sobre a origem das comunidades tradicionais costeiras em Sergipe: “Como uma população atualmente considerada ‘pobre’, constituída predominantemente por negros, descendentes de escravos, ocupa hoje um espaço cuja paisagem é uma das mais valorizados do Estado?” Esse agrupamento social parece ter ficado à margem do projeto territorializador empreendido desde o período colonial, permanecendo excluído do esforço de integração espacial conduzido pelos poderes instituídos. O isolamento territorial e a exclusão são responsáveis pela ideia do litoral/praias como território historicamente “invisível”, que só hoje ganha elevada visibilidade e valor social, e ao mesmo tempo geraram uma identidade do litoral, expresso em práticas resultantes da apropriação tradicional dos ambientes costeiros. Momentos históricos distintos escolhem espaços específicos para sua ter-



ritorialização. Hoje é a vez do litoral como espaço privilegiado culturalmente e como território de lazer e de prioridade de ação do poder público e da iniciativa privada. Se no passado histórico é possível entender o litoral como um “território do vazio” composto por uma população “invisível”, hoje em pleno século XXI, os ambientes de praia se configuram como eixos de territorialização urbana e regional, de construção de materialidade geográficas e de produção de novas práticas sociais reforçadas pelo poder público e pelo mercado imobiliário. No Nordeste brasileiro essa ocupação recente dos espaços estritamente litorâneos assume nuances e ritmos próprios que merecem ser apreciados.

1.3 A OCUPAÇÃO RECENTE DO LITORAL NORDESTINO E SEUS CONFLITOS



Na Região Nordeste do Brasil, o litoral é um espaço cada vez mais procurado e utilizado, cujos valores econômicos e simbólicos são crescentes. A ação antrópica no espaço litorâneo nordestino, evidenciada através dos processos de configuração territorial e paisagística, ocorre de forma intensa, conflitiva e diversificada, atraindo uma infraestrutura cada vez mais densa, o que ocasiona um incremento no contingente populacional. Nessa linha de pensamento, Oliveira e Melo e Souza (2013, p. 60) afirmam:

A ação humana, em particular nos últimos cinquenta anos, vem acarretando efeitos impactantes através de processos de uso e ocupação que se destacam pelo tipo



das atividades, pela intensidade dos fenômenos, pela rapidez e magnitude das mudanças no espaço costeiro. É nesse sentido que atividades como a portuária, a turística, a comercial, as relacionadas à exploração petrolífera, ao transporte, à pesca etc. se manifestam na Zona Costeira e fazem reunir uma densa infraestrutura e predominar fortes zonas de concentração populacional.

Segundo Dantas e Pereira (2010), no final dos anos 1980 são implantadas na região Nordeste políticas territoriais de desenvolvimento, impulsionadas pelas possibilidades de exploração turística das paisagens litorâneas e pela implantação de empreendimentos ligados ao ramo imobiliário, tornando-a assim bastante atrativa aos turistas e investidores. A diversidade de usos do espaço litorâneo nordestino ocasiona a interação entre atividades econômicas distintas, promovendo uma crescente valorização das zonas de praia na maioria das suas capitais, e contribuindo para urbanização, metropolização e ocupação territorial difusa, acompanhadas da ampliação dos conflitos ambientais.

Para Madruga (1992), no litoral nordestino é crescente a pressão pela utilização sobre um território espacialmente delimitado, emergindo assim vários vetores de ocupação, dentre os quais se destacam o industrial, o turismo e a urbanização. A pressão industrial ocorre de forma intensiva em espaços restritos, sendo impulsionada pela utilização da água como fonte de energia e como via de comunicação, o que requer a instalação de equipamentos industriais pesados, que possibilitam o recebimento e escoamento de produtos, condicionando a instalação de alguns ramos industriais à proximidade das zonas portuárias.



Na zona costeira, a proximidade do mercado consumidor, em virtude da grande concentração populacional urbana e metropolitana, e a confluência de transportes marítimos e terrestres, que favorecem a recepção e o escoamento de produtos e materiais primas pesados, contribuíram para a instalação e o desenvolvimento da atividade industrial.

Na visão de Pereira Júnior (2011), a industrialização do Nordeste passou por quatro momentos: domínio da atividade agroindustrial canavieira; instalação de fábricas têxteis a partir do cultivo do algodão; a terceira fase é marcada pela entrada de capitais nacionais e internacionais na região que possibilitaram a diversificação dos ramos produtivos e a inovação tecnológica, viabilizada pela SUDENE, através de programas de facilitação fiscal, que reduziram impostos e atraíram novas empresas, concentradas nas cidades de Salvador, Recife e Fortaleza; e a quarta fase é caracterizada por um processo de industrialização mais flexível, no qual a força do capital se articula estrategicamente. Essa última fase é marcada pela ausência de uma política nacional de incentivo à indústria e pela redução da participação do Estado na economia, caracterizando um novo modelo que atribui ao mercado as decisões sobre a aplicação de recursos. É exatamente nessa quarta fase que a “indústria do turismo” intensifica a territorialização do litoral e ganha força como agente econômico produtor de renda, empregos, impactos territoriais e conflitos ambientais.

A implantação de indústrias ao longo do litoral nordestino, principalmente nas capitais e suas regiões metropolitanas, contribuiu para a ampliação da geração de empregos e impulsionou também o setor de serviços, atraindo grandes fluxos populacionais e acarretando uma ocupação



acelerada e desordenada. Apesar desse dinamismo econômico, parte da população não foi absorvida pelo mercado de trabalho devido à falta de qualificação ou especialização profissional, ocasionando um deslocamento de suas atividades para a economia informal, o que gerou um enfraquecimento de sua base econômica e social. Vale ressaltar que a crescente industrialização do Nordeste não melhorou a distribuição de renda e tampouco foi acompanhada do atendimento das demandas por serviços sociais básicos e de qualidade. Assim,

Não obstante a localização preferencial da indústria centrar-se na periferia das capitais e nas zonas de adensamento populacional, o impacto da industrialização se estende à ocupação da costa brasileira, nas últimas décadas, em termos ambientais e sociais, tanto no que tange aos dejetos gerados nos processos industriais, como em termos de dinâmica populacional, atraindo fluxos migratórios - nem sempre absorvidos - para os locais de sua implantação (BORELLI, 2007, p. 4).

No entendimento de Pereira Júnior (2011), tal situação implica em uma divisão territorial do trabalho que acirra desigualdade, mas também reestrutura o papel de áreas antigas, especialmente por redefinir laços de submissão e comando no arranjo do sistema urbano regional. Nesse contexto, emergem conflitos no espaço litorâneo nordestino, ocasionados pela intensiva utilização e apropriação material e simbólica dos recursos naturais para o desenvolvimento de atividades econômicas, que comprometem a capacidade de recuperação desses recursos, desestruturam os sistemas socioprodutivos tradicionais e modificam o modo de vida da população local. Dessa forma, de acordo com Borelli (2007, p. 18),



O uso e a ocupação do solo vêm ocorrendo de modo intensivo e aleatório, na costa brasileira, redundando em problemas ambientais e de saúde pública, dada a disposição inadequada dos resíduos sólidos e o lançamento de esgotos e de efluentes industriais nos corpos d'água que afetam, particularmente, o turismo, a pesca e a aquicultura - principais setores de ocupação das populações tradicionais.

Ao longo do litoral nordestino a atividade industrial promove contaminação atmosférica e poluição das águas devido ao lançamento de resíduos domésticos e industriais, o que constitui um sério problema ecológico, pois substâncias poluentes envenenam as águas onde são lançados e causam a morte de muitas espécies da comunidade aquática. Assim, torna-se crescente a preocupação diante dos desequilíbrios que a sociedade vem provocando ao se relacionar com o meio ambiente, posto que o desenvolvimento urbano, industrial e turístico vem promovendo a deterioração de determinados ecossistemas, a exemplo do manguezal e do estuário.

A pressão turística também é cada vez mais acentuada sobre o litoral, dado que os espaços pouco ocupados e que ainda preservam suas características naturais são bastante procurados e valorizados pelos agentes ligados ao ramo turístico, havendo um grande potencial de valor neles identificados.

No Nordeste, o turismo e a vilegiatura marítima favoreceram os processos de ocupação e valorização dos espaços estritamente litorâneos, concentrando-se, inicialmente, nas capitais estaduais e ampliando-se, após a segunda metade do século XX, para algumas áreas rurais dos municípios vizinhos, onde se desenvolve de forma espontânea e sem planejamento. Dessa forma, os espaços territoriais que passaram a receber os vile-



giaturistas e os turistas não dispunham da infraestrutura necessária para atender à população urbana que passou a ocupar tais espaços, cabendo ao Estado a construção de materialidades geográficas que dão suporte ao setor turístico, como pontes e rodovias, bem como a expansão de portos e aeroportos e o desenvolvimento de projetos relacionados ao abastecimento de água, tratamento de esgoto, coleta do lixo e implantação de sistemas elétricos e de telefonia.

A atividade turística para se instalar em um dado território necessita não apenas da disponibilidade de equipamentos urbanos, tendo em vista que, muitas vezes, espaços afastados do centro tornam-se mais atrativos justamente por preservar alguns de seus atributos naturais, o que permite individualizá-los. A capacidade de deslocamento e a oferta de serviços básicos são requisitos fundamentais à instalação de atividades turísticas, bem como o preço do solo.

Segundo Ferreira e Silva (2010), é somente no final da década de 1970 que surgem as primeiras políticas públicas focadas no setor turístico, por meio de investimentos na transformação dos atrativos naturais e artificiais em produtos vinculados ao turismo numa ótica capitalista. Assim os empreendimentos hoteleiros são beneficiados com os recursos do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) e com a criação da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), visando promover o desenvolvimento, a normalização e a regulamentação da atividade no país. Tal fato demonstra a participação do poder público no fomento da atividade turística, através da elaboração de planos, programas e projetos que possibilitaram a captação de recursos para dotar esta área da infraestrutura necessária ao desenvolvimento do turismo.

No entanto, Dantas (2010b) ressalta que o modelo de desenvolvimento econômico preconizado para o Brasil era pautado na



atividade industrial, até meados dos anos 1980, reduzindo assim o raio de ação das políticas turísticas no país, que contemplavam a instalação de infraestrutura apenas em algumas cidades. Ainda conforme o citado autor, essa situação é revertida no final dos anos 1980, quando o turismo passa a receber maior atenção nos programas de desenvolvimento implantados nos estados nordestinos, ganhando ênfase políticas públicas voltadas ao incremento da infraestrutura, consolidando assim o Nordeste como região turística, consubstanciada no segmento de sol e praia.

É nesse contexto que em 1994 é iniciado o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) pelo Governo Federal, que possibilitou a obtenção de recursos mediante estabelecimento de parcerias entre organismos internacionais de financiamento como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os governos estaduais e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), agente executor-financeiro do referido programa.

O Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR-NE) abrangeu os nove Estados da região, além do norte de Minas Gerais e Espírito Santo, tendo sido criado com o objetivo de expandir e melhorar a atividade turística, buscando também elevar as condições de vida da população dos municípios por ele assistidos. De acordo com Paiva (2010), o PRODETUR-NE investiu em infraestrutura de saneamento básico, principalmente em abastecimento de água e rede de esgoto, e em suporte ao turismo, a exemplo da instalação ou ampliação de aeroportos, urbanização de áreas turísticas, construção de centro de convenções, recuperação do patrimônio histórico, bem como em estratégias de aquecimento da economia das localidades turísticas.

Nessa primeira fase do PRODETUR-NE também foram empregados recursos na administração de resíduos sólidos e no



desenvolvimento institucional dos órgãos estaduais e municipais responsáveis localmente pela implementação do programa. Através do PRODETUR-NE, conforme Dantas e Pereira (2010), o Estado se fortaleceu e passou a captar recursos com o objetivo de desenvolver a atividade turística, que apresentou significativos avanços, pois tais recursos são condição tanto para a atração e distribuição dos fluxos na destinação turística como para a implantação de empreendimentos receptivos. Dentro dessa perspectiva, os resultados favoráveis do PRODETUR em sua primeira fase beneficiaram a implantação do PRODETUR-NE II que foi idealizado com o intuito de qualificar os polos turísticos já consolidados, investindo também no fortalecimento da gestão turística municipal, em infraestrutura e na capacitação profissional.

Dantas e Pereira (2010) ressaltam ainda que os estados assistidos pelo PRODETUR-NE se destacam em relação aos demais destinos turísticos, pois com a implantação de infraestrutura básica e melhorias nas vias de acesso tais espaços tornam-se mais atrativos à instalação de empreendimentos tanto do ramo turístico propriamente dito quanto do setor imobiliário. As obras financiadas pelo PRODETUR-NE ampliaram a capacidade de recepção de turistas nacionais e estrangeiros, considerando que a disponibilidade de voos diretos entre capitais nordestinas e cidades europeias e dos Estados Unidos permitiu um novo e intenso fluxo turístico para região. Nesse contexto,

a implementação do PRODETUR balizou, grosso modo, lógica de diversificação do mercado de terra urbano nas metrópoles nordestinas (...). A demanda por solo urbano associada aos investimentos hoteleiros, principalmente nas capitais das metrópoles nordestinas, acrescenta-se a fenômenos pré-existentes: demanda por lazer e habitação, respectivamente, no



caso da vilegiatura marítima e pelo efeito moda de morar na praia (DANTAS, 2010d, p. 68).

Desta maneira, são realizados investimentos integrados e maciços no turismo, contribuindo para inserir o Nordeste na escala turística internacional, pois os empreendedores atuam como agentes que exploram as potencialidades oferecidas pela região Nordeste aos investimentos privados, tanto no que concerne aos recursos naturais como à localização em relação ao mercado internacional. Os empreendedores estabeleceram parcerias com os segmentos políticos e administrativos, bem como com organismos regionais, a exemplo do Banco do Nordeste (BNB), e internacionais, como é o caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A atração pelos ambientes costeiros, principalmente as praias, tornam as cidades litorâneas nordestinas, espaços privilegiados que passam a ser explorados como mercadorias turísticas, tanto pela iniciativa privada, quanto pelo Estado, através do fomento de políticas públicas que inserem as zonas de praia à lógica da valorização turística, induzindo assim a ocupação territorial e a incorporação de novas áreas ao longo do litoral.

Diante da busca crescente pelo lazer, o turismo tornou-se uma das atividades econômicas de maior expansão e rentabilidade nos dias de hoje, alimentada tanto pela ampliação da classe média, que passa a consumir cada vez mais produtos turísticos, quanto pela constante demanda estrangeira. Assim, a demanda por espaços de lazer nas zonas de praia, segundo Dantas et al. (2010, p. 95-96),

é motivadora de ações, direcionadas por grupo de empreendedores, os quais se especializam ao longo do tempo, a princípio atendendo a uma demanda local, prin-



principalmente de uma classe média que segue movimento iniciado pela elite; e recentemente alcançando a uma demanda externa (de brasileiros e estrangeiros que descobrem as paragens litorâneas dos Estados nordestinos).

Dentro dessa perspectiva, o litoral nordestino é considerado um espaço geográfico bastante favorável a investimentos empresariais e de retorno financeiro garantido, promovendo um acelerado movimento de ocupação através da instalação de empreendimentos imobiliários e de turismo, a exemplo da construção de residências de veraneio, condomínios residenciais, hotéis e resorts. Tais empreendimentos passam a ser construídos em territórios afastados dos centros urbanos, uma vez que o incremento e modernização dos sistemas de transportes facilitam a incorporação de áreas mais distantes, promovendo uma expansão seletiva das capitais nordestinas em direção aos espaços mais costeiros.

Dantas et al. (2010) distinguem os vilegiaturistas autóctones (do lugar), os quais se interessam por municípios litorâneos vizinhos às metrópoles, dos vilegiaturistas alóctones (nacionais ou estrangeiros), que buscam tanto regiões metropolitanas quanto municípios litorâneos afastados das capitais e até mesmo vilarejos para instalar suas residências secundárias, pois objetivam usufruir do ambiente marítimo e às vezes ainda rural, mas com o conforto característico da sociedade urbana. A crescente demanda por espaços de lazer promove uma valorização das capitais e de municípios litorâneos nordestinos, aquecendo e diversificando o mercado imobiliário ao longo das zonas de praia, tendo em vista o crescimento do turismo residencial.

Essa modalidade de turismo atende tanto aos vilegiaturistas locais e nacionais quanto aos estrangeiros, que cada vez mais



compram imóveis, transformados em espaços de lazer e também de investimentos, dado que quanto maior a expectativa de valorização maior a demanda. No entendimento de Silva (2010b), desde 2005 a maior parte dos investimentos turísticos e imobiliários que o Nordeste brasileiro recebeu provém de Portugal e da Espanha. O grande estímulo do mercado imobiliário pelo investimento estrangeiro está associado ao dinamismo econômico das empresas do setor da construção civil, associadas aos empreendimentos turísticos e ao apoio do poder público.

Cabe destacar uma transição (a partir de 1990) no turismo nordestino marcada pela entrada de novas formas de hospedagens extra-hoteleiras. Isso não significa a superação da tipologia “quarto de hotel” (Unidades Hoteleiras - UHs), pelo contrário, coloca a implantação de projetos de uso misto, articulando residências secundárias, formas de partilha e fracionamento de UHs e até mesmo a comercialização de lotes, chalés e apartamentos integrados em um mesmo complexo turístico e de lazer (FERREIRA e SILVA, 2010, p. 122).

Emerge, assim, uma nova dinâmica territorial de atuação do mercado imobiliário, denominado por Silva (2010b) de imobiliário-turístico, que responde pelas muitas formas de articulação financeira, operacional e produtiva entre os setores da promoção imobiliária e a atividade turística. No Nordeste, o chamado imobiliário-turístico torna-se cada vez menos dependente dos investimentos e da demanda local, pois ganha importância a figura do turista estrangeiro e extra regional, que adquire segundas residências, aumentando as relações financeiras entre o turismo e o mercado imobiliário, sobretudo na diversificação da infraestrutura turística com a construção de hotéis, *flats*, con-



dhoteis e condomínios fechados. Silva (2010b) afirma que esses novos empreendimentos instalados no litoral do Nordeste destinam-se a um alto padrão de consumo e apresentam variadas configurações espaciais e tipologias mercadológicas, destacando a venda fracionada, o *time-share* e o condhotel ou condoresort.

Na venda fracionada, um pool de compradores divide os custos de manutenção (taxa de administração) de um apartamento ou flat, programando sua visitação durante o ano. Além do uso direto, o coproprietário pode alugar seu imóvel a terceiros, sendo uma possibilidade de auferir renda. Outro modelo, similar e mais comum, é o *time-share* - em que não ocorre necessariamente propriedade, apenas negocia-se o uso previamente agendado. Uma terceira variação é o Condhotel ou Condoresort que é, na verdade, um condomínio residencial turístico que pode ser comercializado e alugado quando e como interessar ao proprietário (SILVA, 2010b, p. 187).

No espaço litorâneo do Nordeste vem ocorrendo mudanças no mercado imobiliário e no turismo, tendo em vista os crescentes investimentos nacionais e internacionais, tornando a região um dos mais procurados destinos turísticos e de segunda residência no mundo. Tal situação afeta diretamente ao mercado imobiliário que passa a atender não apenas a demanda local, atingindo também o mercado internacional, demonstrando que os espaços são ocupados e organizados em função das novas necessidades de determinados grupos sociais.

A vilegiatura marítima mobiliza recursos internos e externos, que geram ganhos para os estados, pois amplia a oferta de postos de trabalho e a arrecadação de impostos, além de possibilitar ao proprietário auferir renda extra, alugando o



imóvel durante a alta estação e praticamente durante o ano todo. No entanto, conforme Dantas e Perreira (2010), a vi-
legiatura, muitas vezes, se mostra incompatível com outras
práticas marítimas, gerando, assim, conflitos de ordem am-
biental e socioespacial onde se instala, devendo, portanto,
ser considerada nas iniciativas de ordenamento territorial de
ambientes costeiros.

Do ponto de vista ambiental, a construção de empreendi-
mentos turísticos sobre um ecossistema frágil formado basicamen-
te por praias, dunas, restingas, falésias, terraços, lagoas, estuários e
manguezais provoca progressiva degradação, posto que se observa
o aumento do problema do desmatamento, desmonte de dunas,
aumento da geração de resíduos sólidos, geralmente acondiciona-
do em locais inadequados, e lançamento de dejetos sanitários *in*
natura nos rios, lagoas e no próprio oceano. Assim, o modelo de
desenvolvimento adotado no litoral nordestino mostra-se ambien-
talmente insustentável, ao comprometer os elementos naturais
que favoreceram a expansão da atividade turística.

Muitas vezes, a ocupação dos espaços litorâneos ocorre sem
nenhum planejamento ou controle ambiental, prejudicando os
elementos naturais e sociais que motivaram ou contribuíram
para a expansão da atividade turística. Segundo Silva (2010b),
nos territórios onde são instalados os empreendimentos turís-
ticos observa-se uma disputa entre a população local, turistas e
empreendedores pelos recursos naturais, sobretudo em função
da água potável, tratamento de resíduos e consumo de energia.

A grande maioria dos projetos do turismo residencial
depende fortemente da apropriação privada da pai-
sagem e dos recursos naturais; dunas, lagoas, rios,
praia e restingas precisam ser envolvidos no interior
dos empreendimentos, pois o “turista residencial”



necessita ter um contato direto com esses ativos; qualquer projeto que não incorpore esses elementos no seu portfólio irá perder em competitividade (SILVA, 2010b, p. 189).

Socialmente também são observados impactos e conflitos ambientais, pois embora o turismo seja considerado uma importante atividade geradora de emprego e renda, com a modernização dos espaços litorâneos esta atividade contribui para o acirramento das desigualdades sociais, para a crescente especulação imobiliária e na geração de problemas ambientais de vários tipos. O turismo promove uma ocupação desordenada da zona litorânea, tendo em vista que os especuladores imobiliários estimulam a desorganização do espaço territorial, dividido em lotes, passando a alojar primeiras e segundas residências, e uma série de equipamentos turísticos ou não para atender as demandas nacionais e internacionais.

O incremento da ocupação da zona de praia eleva o preço dos terrenos, surgindo novos atores que promovem a privatização dos espaços públicos, expropriação territorial, deslocamento das comunidades locais, aumento demográfico sazonal e mudanças no modo de vida e produção da população nativa, que geralmente estava ocupada em atividades tradicionais, como a pesca, o artesanato, o extrativismo e a agricultura familiar. Dantas et al. (2010) ressaltam que a vilegiatura marítima e o turismo não se processam de forma homogênea em todos os espaços litorâneos do Nordeste, promovendo alterações mais significativas nas pequenas cidades que apresentavam dinâmica de áreas rurais e se converteram em urbanas ou “rurbanas”, ocorrendo assim uma elevação dos valores fundiários e o acirramento das desigualdades socioespaciais.



A disputa pelo controle da linha da praia, tanto para o mercado residencial quanto para a hotelaria convencional é prioritária. Essa disputa impulsiona os valores fundiários existentes nas metrópoles nordestinas com consequências não apenas para o trade turístico, mas para todo o conjunto da população, uma vez que, ao aumentar o preço dos terrenos na orla marítima o mesmo se propaga, como em “ondas”, para todo o conjunto urbano, inclusive para suas periferias (FERREIRA e SILVA, 2010, p. 128).

Sem dúvidas, a instalação de empreendimentos turísticos e imobiliários modifica os modos de vida e as formas de produção das comunidades locais, dado que são construídos condomínios fechados, resorts e condoresort e uma série de equipamentos em áreas naturais ou ocupadas por vila de pescadores ou nas suas proximidades. Diante da elevação do valor das terras nos espaços litorâneos nordestinos, alguns membros da comunidade local começam a ser atraídos pela possibilidade de venda das suas propriedades, estimulando incorporadores e agentes imobiliários a investirem na aquisição de terrenos com finalidade de especulação. Dessa maneira, os espaços litorâneos através da inserção de novas atividades econômicas adquirem novas feições geográficas, sobretudo mediante a privatização de áreas que eram livremente acessadas pela população, evidenciando, conforme Vilar e Vieira (2014, p. 114)

(...) a ausência de um planejamento integrado em regiões litorâneas, contribuindo para o desordenamento territorial, descaracterizando áreas e produzindo outros espaços de turismo desterritorializados. Esses acontecimentos têm provocado uma preocupação com o desenvolvimento e implantação de projetos tu-



rísticos voltados para a busca de soluções a partir de práticas sustentáveis, capazes de garantir a sobrevivência das particularidades naturais e culturais das comunidades com potenciais turísticos.

Na visão arguta de Sousa (2010), os grandes investimentos, a exemplo de *resorts* estrangeiros, modificam a estrutura territorial para receber turistas, produzindo espaços artificiais desvinculados da realidade local. Tal fato demonstra que o turismo e a atividade de veraneio, em especial o fenômeno da segunda residência e do imobiliário turístico, vêm acentuando as divergências de interesses no que se refere ao uso, à posse e à apropriação do território, gerando conflitos entre os novos atores e a população tradicional.

Com novas práticas marítimas ligadas ao veraneio e ao turismo, as paisagens associadas à pesca e ao porto se encontram abaladas. A zona marcada pela presença dos portos e dos vilarejos de pescadores é afetada pela construção de novas formas (dos estabelecimentos turísticos somando-se às residências secundárias) acompanhando toda linha costeira. Essas novas formas provocam a inserção de novos atores e a expulsão dos antigos habitantes, bem como o fortalecimento dos movimentos de resistência (DANTAS, 2010d, p. 65).

Nesse contexto, também se verifica a emergência de movimentos de resistência, pois as populações tradicionais transformam seu gênero de vida em atrativo turístico apreciado pelas pessoas que visitam essas localidades. Na visão percuciente de Vilar e Vieira (2014), esses movimentos de resistência correspondem à luta pelo direito à diferença, ao direito de se apropriar das zonas de praia como espaço de produção, evidencian-



do para a sociedade que o mar e o litoral, além de território de lazer, são lugares de trabalho e de vida.

Tal situação demonstra que a atual configuração territorial dos espaços litorâneos não pode ser entendida sem que se leve em consideração as anteriores formas de utilização da terra, caracterizando o que Santos (2008) conceitua como rugosidade, que corresponde ao que permanece do passado como forma geográfica atual, como registro e paisagem, ou seja, o que resta do processo de supressão, superposição e acumulação nos lugares. Velhos e novos conflitos ambientais acompanham o processo de ocupação do litoral do Nordeste e são mais acirrados na atualidade.

Ao longo do litoral nordestino observa-se igualmente o aumento do contingente populacional, em razão de que pessoas são atraídas pela possibilidade de conseguir empregos e até mesmo ocupações informais geradas pela atividade turística. Atividades como a prestação de serviços de hospedagem, alimentação, lazer e transporte contribuem para a geração de renda e são fatores de destaque para consolidação do turismo moderno. No entanto, devido à pouca ou nenhuma qualificação profissional, nem todos os migrantes são absorvidos pelo mercado de trabalho, promovendo a geração de ocupações informais. Desta maneira, o turismo se expande no litoral nordestino, reconfigurando seus usos territoriais e atuando de maneira decisiva na produção do espaço, promovendo uma desorganização das práticas, dos valores e dos costumes da população local.

A urbanização também exerce uma grande pressão sobre o litoral, que vem sendo bastante procurado para moradia, principalmente nas zonas de praia. O crescente desenvolvimento de atividades econômicas secundárias e terciárias, como o turismo, ampliou a infraestrutura territorial, a rede de comércio, de transportes e de serviços no litoral metropolitano do Nordeste,



gerando novas oportunidades de emprego e intensificando a urbanização, impulsionada pela demanda por espaços de lazer, articulados ao setor imobiliário na produção de empreendimentos.

Na vilegiatura marítima do Nordeste brasileiro se evidencia desdobramento de demandas por espaços de ócio, especificamente litorâneos, que nascem na cidade e extrapolam seu domínio. Gestam, assim, uma rede urbana paralela à zona de praia, tendente a se densificar no tempo, como expressão das metrópoles em constituição. Com tal incremento apresenta-se lógica de organização espacial paralela à zona de praia, baseada no aeroporto e nas vias litorâneas, permitindo prolongamento sobre o litoral. Tal lógica, diametralmente diferenciada da reinante até então, coloca as zonas de praia dos Estados em foco sob a dependência direta das capitais e sem mediação de centros urbanos intermediários, gestando rede urbana paralela à zona de praia inclinada a se densificar no tempo, como expressão das metrópoles em construção (DANTAS et al. 2010, p. 113).

Tais transformações geográficas são impulsionadas tanto por ações do poder público quanto pela iniciativa privada, pautadas em determinados tipos de uso do território que valorizam os recursos naturais, elementos chaves na escolha destes espaços para recepção de amplos investimentos. De acordo com Ferreira e Silva (2010), o processo de intensificação da produção imobiliária para o mercado, seja com financiamento público ou privado, é responsável pela expansão urbana desde o final do século XX, ampliando também o espaço territorial das metrópoles costeiras nordestinas.

A inserção de novas atividades econômicas promove transformações no modo de vida, na economia e na paisagem lito-



rânea, onde as segundas residências são edificadas, passando a ocupar espaços que antes abrigavam comunidades de pescadores e a população de menor poder aquisitivo, demonstrando uma reestruturação territorial que atende as variadas demandas por lazer, trabalho e habitação. As segundas residências se distribuem o longo do litoral nordestino e, na visão de Moraes (2007), são numericamente as formas mais expressivas na urbanização litorânea, ocupando os espaços estratégicos e mais valorizados, alargando o perímetro urbano das cidades costeiras.

De acordo com o modelo produzido por Lundgren (1974), ao estudar áreas turísticas do Canadá, e exposto por Mello e Silva (2009) e Santos (2015) para o Litoral Norte da Bahia e para o Litoral Sergipano, respectivamente, evidenciam-se basicamente três fases da relação entre urbanização e áreas de segunda residência. Na primeira fase, em decorrência do processo de crescimento das cidades, as casas de veraneio são edificadas próximas aos centros urbanos e das áreas de lazer. Na segunda fase, a malha urbana se expande, absorvendo espaços que abrigavam segundas residências. Nesse momento, o veraneio procura outras áreas e se dinamiza mais ainda, aumentando a complexidade do adensamento territorial. Já na terceira fase, o processo anterior se amplia, porque os espaços consolidados como núcleos de segundas residências tornam-se bairros de ocupação permanente e outros espaços de residências secundárias emergem diante de novas demandas por veraneio, férias, deslocamentos temporários de fins de semana, feriados, férias ou no próprio verão.

No cenário exposto, observa-se uma contínua reestruturação territorial no litoral nordestino, que ganha impulso entre 2001 e 2007, quando, na visão de Silva (2010a), emerge uma nova fase da produção imobiliária que não envolve apenas a demanda das



classes médias e altas das metrópoles regionais, mas se insere em um contexto macro, atendendo também a demanda nacional e internacional. Ao produzir e reproduzir o espaço da cidade, o incorporador e outros agentes orientados pela dinâmica financeira global implantam novos produtos, transformando cada vez mais a natureza em mercadoria, o que acirra a disputa pela propriedade da terra e possibilita a criação de novos territórios, alheios às dinâmicas locais numa paisagem em constante mutação.

Desse modo, espaços litorâneos até então ocupados por comunidades rurais passam por uma divisão em lotes, onde se observa uma grande valorização fundiária, uma vez que tais espaços passam a alojar primeiras e segundas residências e outras materialidades geográficas. A transformação de residências de uso ocasional em permanente também contribuiu para a urbanização difusa, pois as melhorias das vias de acesso, a implantação de infraestrutura e a proximidade das capitais, possibilitaram a expansão das práticas marítimas modernas para municípios litorâneos metropolitanos, além de produzir diversificação do mercado imobiliário e fragmentação territorial.

Os antigos espaços de vilegiatura nas capitais são substituídos por espaços de moradia, e o uso ocasional das zonas de praia das capitais começa a perder importância em relação ao uso permanente. Morar na praia torna-se um objeto de desejo similar ao antigo hábito de veranejar. Tal desejo, reforçado pelo mercado imobiliário, redimensiona esses espaços e torna difícil a permanência de residências secundárias. Diante da situação, a única opção foi a de buscar espaços fora da cidade, mediante eleição de antigas áreas ocupadas por populações tradicionais, tais como lócus de habitação e de trabalho, como espaços de vilegiatura. Os primeiros municípios a receberem essa onda de vile-



giaturistas foram os municípios vizinhos das capitais nordestinas (DANTAS e PEREIRA, 2010, p. 76-77).

Assim, observa-se que atualmente há uma expansão do mercado de terras no litoral do Nordeste, pautada na lógica mercantil de apropriação do território, onde espaços ainda não ocupados estão à espera de valorização financeira, e a população de maior poder aquisitivo passa a considerar morar na praia um fator de diferenciação social, o que requalifica o litoral como um espaço fluido, agora também de habitação permanente, promovendo uma grande especulação imobiliária e elevando o preço da terra.

Isto posto, morar ocasionalmente ou permanentemente nas zonas de praia eleva os valores dos imóveis no litoral nordestino e faz emergir novas identidades, novos conflitos ambientais, valores, práticas, hábitos e costumes, proporcionados pela visão do litoral como um espaço atraente para a sociedade e como território delimitado. Nesse contexto, emergem conflitos socioeconômicos, pois os pobres tendem a ser expulsos, relegados a espaços menos valorizados, geralmente longe da praia e distantes dos seus instrumentos de trabalho, o que também contribui para a desarticulação cultural das populações tradicionais.

O turismo modifica territórios e produz territorialidades, criando também novos espaços apropriados por relações de poder e novos vínculos e relações humanas para controlar os objetos materiais e imateriais da vida, pois a instalação de um empreendimento turístico ocasiona um processo de territorialização que promove a criação de um território turístico.

Neste cenário, importantes mudanças socioespaciais são verificadas nos espaços litorâneos, ocupados por novos atores, acentuando o processo de segregação residencial, resultado da



aquisição de imóveis nas áreas mais valorizadas por investidores locais e estrangeiros. Tal situação conflitiva repercute diretamente na questão habitacional, considerando que uma parcela da população local vende seus terrenos e desloca-se para outros municípios ou áreas periféricas cada vez mais afastadas, onde se instala em assentamentos precários e loteamentos clandestinos, pois a falta de recursos financeiros impede a utilização de áreas consideradas de uso privilegiado pelo capital imobiliário. Na concepção de Silva (2010b), o primeiro elemento de impacto provocado pela expansão urbana do litoral reside na questão habitacional.

Movimentos paralelos de valorização da terra, transformação de uso (rural para urbano) e redirecionamento dos investimentos públicos, acarretando menor capacidade do Estado em enfrentar o déficit habitacional, já que agora os pobres urbanos sofrem pressão de deslocamentos para além da mancha metropolitana não apenas nos vazios urbanos, mas, também, na periferia mais distante. As pequenas propriedades urbanas ou rurais são contaminadas pelos preços especulativos - nivelados em euro ou dólar - praticamente impossibilitando à classe média ocupar as áreas litorâneas; essa classe média, então, irá pressionar a periferia da metrópole, “expulsando” para mais além a faixa de pobreza. Essa é uma dinâmica nova que acirra o processo de exclusão socioterritorial, isto é, se o processo de sobrevalorização dos imóveis continuar, a política pública de construção de moradias tornar-se-á inviável (SILVA, 2010b, p. 188-189).

Por sua vez, na visão de Moraes (2007), o consumo de segundas residências tem mobilizado proprietários de terras, incorporadores imobiliários, corretores e a indústria de constru-



ção civil, constituindo um acréscimo ao fluxo povoador, tendo em vista que a geração de empregos diretos e indiretos atrai um grande contingente de pessoas para o litoral. No entanto, mesmo diante do dinamismo econômico verificado nas zonas litorâneas do Nordeste ao longo dos últimos anos nem toda população migrante é absorvida pelo mercado de trabalho formal local, aumentando assim o número de desempregados, subempregados e trabalhadores informais.

Dessa forma, ocorre a precarização do trabalho que se associa à subsistência e compromete as condições de vida dessas pessoas, pois de acordo com Borelli (2007), o engrossamento dos fluxos migratórios implica no aumento da massa marginal que, associado ao processo de reprodução do espaço, se junta ao fenômeno da favelização, ocorrendo, exatamente, nas áreas mais impróprias em termos ambientais à ocupação territorial.

O incremento populacional que vem sendo observado no litoral nordestino aumentou a demanda por terrenos e serviços urbanos em localidades que apresentam sérias carências estruturais em termos de obras de infraestrutura. Espaços sem uso ou inadequados à ocupação humana e territórios que deveriam ser preservados, como os mananciais e os manguezais, passam a ser ocupadas por uma parcela da população sem alternativas de moradia e que sofre exclusão social e segregação espacial.

A ocupação de áreas inadequadas gera também agressões ao meio ambiente, posto que loteamentos são instalados sem qualquer tipo de preocupação com a construção de um sistema de saneamento, agravando a degradação ambiental. Segundo Borelli (2007), nestes territórios marginais a moradia geralmente não está conectada às redes de infraestrutura, compreendendo água, esgoto, drenagem pluvial e pavimentação, além de não poder contar com serviços básicos de apoio, e exemplo de trans-



porte, educação, saúde e sistema de coleta e destinação final de resíduos sólidos. Em vista disso, Oliveira e Melo e Souza (2013) afirmam que os impactos ambientais e sociais compõem o cenário da urbanização litorânea.

A implantação de grandes empreendimentos do ramo turístico e imobiliário, em sua incessante busca pelo crescimento imposto pelo modelo econômico contemporâneo, promove grandes transformações sociais, econômicas, territoriais e ambientais na zona costeira, que incide sobre seus atrativos naturais e espaços antropizados. Vale recordar que a singularidade do litoral é ocasionada pela existência de abundantes e variados elementos, tanto naturais quanto humanos, o que o transforma em recurso.

No litoral nordestino, inicialmente a relação estabelecida entre o homem e a natureza era harmônica, tendo em vista que atividades como a pesca, a agricultura familiar, o artesanato e o extrativismo não provocavam danos ambientais, pois além de serem praticados em pequena escala e em moldes tradicionais, ajudavam a manter o preservar os recursos naturais. Nessa perspectiva, Madruga (1992) afirma que a população local sempre procurou respeitar as leis de reprodução da natureza, o que representa formas de relações espaciais passadas, mas seus ritmos e sua dinâmica já não são mais os mesmos, verificando-se padrões de uso e ocupação do solo distintos e conflitivos na atualidade.

Destarte, o equilíbrio ambiental no litoral nordestino é comprometido, pois ocorre a concomitante valorização econômica de áreas até então preservadas, fazendo com que sejam implantados empreendimentos turísticos, imobiliários e até industriais onde antes existiam ecossistemas naturais, sem os devidos equacionamentos sustentáveis. O desenvolvimento de algumas



atividades econômicas ao longo do litoral exerce uma grande pressão sobre os sistemas naturais, acarretando elevação dos níveis de poluição das águas e do solo, desmatamento, desmonte de dunas e destruição de ecossistemas costeiros, estuarinos e marinhos. Em síntese, geram conflitos ambientais variados e localmente intensos.

As atividades econômicas desenvolvidas ao longo do litoral nordestino apresentam padrões de ocupação diversos e mostram um elevado grau de diversificação, porém, segundo Oliveira e Melo e Souza (2013), seguem a mesma lógica voltada à exploração dos recursos com uma leitura territorial atenta das potencialidades naturais e locacionais.

Para Moraes (2007), em termos ambientais, o caráter impactante da atividade de veraneio é diretamente relacionado à capacidade do poder público de ordenar o uso e a ocupação do solo, dado que o Estado enquanto planejador e gestor também influencia na valoração e valorização dos terrenos litorâneos, pois permite e estimula a implantação de obras de infraestrutura e a construção de materialidades geográficas que dotam essas áreas de vantagens locacionais, estabelecendo novos padrões de ocupação e gerando novas perspectivas de uso do território.

O Estado intervém diretamente na organização do espaço litorâneo e na redução de conflitos, podendo tanto garantir a preservação e a conservação de forma a alcançar a sustentabilidade ambiental, como também pode induzir ou até mesmo estimular a devastação, ao permitir e financiar obras que poderão causar danos ambientais e comprometer a qualidade de vida da população nativa. Ao investir em obras que possibilitam a acessibilidade ao litoral, o Estado também promove a interação territorial com outros espaços, favorece sua exploração econômica e ao mesmo tempo gera conflitos ambientais.



O agravamento dos impactos e dos conflitos ambientais torna imprescindível a elaboração de políticas que possibilitem a adequada utilização da zona costeira nordestina, através de uma atuação planejada que utilize mecanismos de intervenção. No entanto, ainda que existam planos, projetos e programas voltados para o ordenamento do litoral, nem sempre a população é consultada ou participa da sua elaboração, mesmo sendo essas pessoas as mais afetadas pela implantação dessas políticas, pois tiveram seu modo de vida tradicional modificado pela introdução de novos hábitos e de novas atividades econômicas. A chegada dos turistas também promove mudanças na territorialidade da população local, que começa a questionar seus próprios hábitos e cultura, passando a tentar reproduzir e desejar os hábitos e padrões de consumo dos turistas.

Nessa perspectiva, torna-se necessário a implantação de instrumentos de planejamento e gestão específicos para as zonas litorâneas nordestinas, que envolvam os agentes da administração pública, através da elaboração de políticas de ordenamento ambiental, urbano e regional, como também o engajamento da sociedade civil no sentido de buscar o desenvolvimento territorial.

1.4 ORDENAMENTO TERRITORIAL DE AMBIENTES COSTEIROS: CONTROLE ESTRATÉGICO OU ILUSÃO?



A implantação de polos turísticos ao longo do litoral nordestino implicou na alocação de investimentos geradores de ações que repercutiram no processo de ordenamento do território. De acordo com Dantas (2010), os investimentos da iniciativa privada beneficiam-se das iniciativas do poder público no tocante



à construção de infraestrutura turística, ao consolidar e ou diversificar suas ações. Entretanto, geralmente tais investimentos não são precedidos ou acompanhados de estudos técnicos com nível de profundidade adequado acerca dos recursos existentes e sua capacidade de utilização, o que compromete a manutenção de uma variedade de ecossistemas relevantes para o equilíbrio do meio ambiente costeiro.

Como visto anteriormente, a zona costeira é dotada de especificidades e vantagens locacionais que favorecem o desenvolvimento das mais variadas atividades e funções econômicas e sociais. O crescente fortalecimento dessas atividades dinamiza a economia local, ocasionando também conflitos e degradação ambiental nos ecossistemas litorâneos, pois a construção de empreendimentos do ramo turístico e imobiliário produz sérios impactos territoriais, além de modificar os tradicionais meios de subsistência da população local, tradicionalmente ocupada com a pesca, agricultura, pecuária e com o extrativismo em suas mais variadas formas. Assim, de acordo com Marroni e Asmus (2005, p. 72),

As pressões crescentes em zonas costeiras são verificadas pelo aumento da população, resultando em uma competição entre o uso do espaço e dos recursos disponíveis. Com o intuito da sobrevivência e do desenvolvimento, as populações estão transformando e destruindo, continuamente, os recursos do meio natural. As zonas costeiras requerem atenção especial, porque a maior parte da população brasileira e, conseqüentemente, as atividades econômicas, estão concentradas nesta faixa territorial.

Em decorrência dos investimentos públicos e privados realizados nos espaços litorâneos para promover o desenvolvimento do turismo e o aquecimento do mercado imobiliário ve-



rifica-se um processo de reestruturação territorial, que acentua as disparidades socioeconômicas e compromete a manutenção das condições de vida da população local. Nesse contexto, observa-se uma divergência de interesses entre a população autóctone e os empreendedores, que passam a exercer uma forte pressão sobre as estruturas territoriais, econômicas e sociais tradicionais. A produção do espaço litorâneo para o desenvolvimento dessas novas atividades exige uma maior fluidez do território e o estabelecimento de melhores condições de circulação. Para Cruz (2007), a implantação de infraestruturas costeiras não confere maior mobilidade apenas a turistas e residentes.

São, também e principalmente, um meio de assegurar maior mobilidade ao capital privado, que mediante a criação de economias externas fundamentais à operação de negócios do setor de turismo, aproveita-se da valorização desses espaços para implementar seus empreendimentos (CRUZ, 2007, p. 56).

A ação do Estado se manifesta ao longo do litoral através da construção de materialidades geográficas para dotar tais áreas de acessibilidade e favorecer sua exploração econômica. No litoral observa-se igualmente a apropriação de parcelas do território por alguns grupos sociais, o que implica na exclusão de outros, num claro estabelecimento de relações de poder. Dessa forma, é necessária a realização de práticas de ordenamento territorial que, na visão de Gomez Orea (2007), significa identificar, distribuir e organizar as atividades humanas em um dado território de acordo com determinados critérios e prioridades, representando a projeção no espaço das políticas econômicas, sociais, culturais e ambientais de uma sociedade.



O ordenamento territorial define a estrutura espacial ou marco físico (forma de utilização dos solos, redes formadas pelos núcleos de população e pelos canais que conectam o conjunto) em que se há de instalar as atividades favorecidas pelas políticas social, econômica, cultural e ambiental da sociedade, e regular o comportamento dos agentes socioeconômicos; tudo isso orientado para conseguir um desenvolvimento equitativo, equilibrado e sustentável das diferentes regiões (GOMEZ OREA, 2007, p. 30-31). (Tradução de Carla Norma Correia dos Santos).

Destarte, cabe ao Estado realizar o ordenamento territorial que representa uma possibilidade de redução das pressões antrópicas sobre o meio ambiente, permitindo a visualização das diferentes formas de uso do território e como estes podem ser otimizados para o desenvolvimento. Segundo Gómez Orea e Gómez Villarino (2011), ordenar o território significa identificar, distribuir, organizar e regular as atividades humanas que suportam o desenvolvimento de acordo com certos critérios e prioridades, estabelecendo dessa forma um sistema territorial eficiente, que proporcione a elevação das condições de vida da população.

Na percepção crítica de Moreira (2011), o ordenamento territorial tem como objetivo administrar a base contraditória do espaço e se efetiva através de regras e normas do arranjo espacial da coabitação. Os homens coabitam o espaço, e dessa forma a convivência entre atores distintos ocorre por consenso ou por coerção de classe, sendo nas duas situações necessário a realização do ordenamento territorial como uma forma de controle dos termos de coabitação, regulando tanto os conflitos quanto a cooperação.

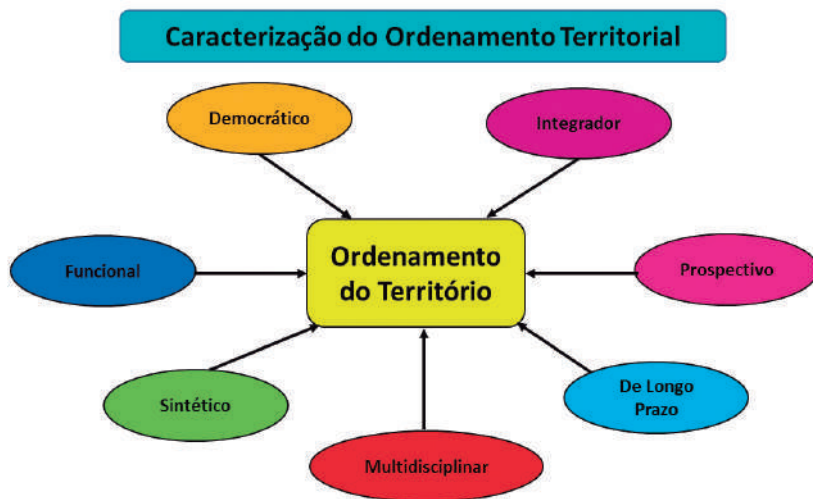


Por sua vez, os espanhóis Gómez Orea e Gómez Villarino (2011, p. 75) ressaltam que a efetivação do ordenamento territorial requer algumas condições básicas:

Vontade política para impor o controle do uso do solo e do comportamento das atividades, cobertura legal dos planos que proporcione capacidade vinculante a suas propostas, e capacidade institucional para administrar a execução, o acompanhamento e o controle dos planos, em suma, para fazer com que se cumpram suas previsões. (Tradução de Carla Norma Correia dos Santos).

O ordenamento territorial pressupõe um conjunto de decisões tomadas pelos agentes governamentais com a função de direcionar e avaliar os usos atuais e os possíveis usos futuros do território, mostrando-se integrador ao buscar atender os interesses variados, e até mesmo divergentes dos agentes públicos e privados, como também se revela multidisciplinar ao tentar contemplar as dimensões econômicas, culturais, sociais e ambientais. Este instrumento de gestão também se mostra democrático, uma vez que possibilita a participação da população nas decisões de competência regional, no sentido de buscar o desenvolvimento territorial (Figura 1). Deste modo, tais características do ordenamento do território poderão se integrar de forma concisa, favorecendo a longo prazo o crescente processo de sensibilização e mobilização social para a proteção ambiental e manejo adequado dos recursos naturais.



Figura 1 Caracterização do ordenamento territorial

Fonte: Barragán Muñoz, 1994, p. 114.

Tradução e adaptação: Carla Norma Correia dos Santos e José Wellington Carvalho Vilar.

Enquanto responsável pelo ordenamento territorial, o Estado deve resgatar o seu papel de planejador e coordenador nacional, regional e local, reduzindo os conflitos das próprias políticas públicas e trabalhando as contradições das iniciativas privadas. O ordenamento territorial, na percepção de Gómez Orea e Gómez Villarino (2011), consiste na elaboração e execução de planos, programas e projetos pela administração pública, que se formalizam através do diagnóstico, do planejamento e da gestão, devendo dessa forma, equilibrar as dimensões política, econômica, cultural, social, espacial e ecológica da sustentabilidade e garantir que os interesses públicos se sobreponham ao privado.

O ordenamento territorial é uma função da Administração Pública, de caráter integral, que corta horizontalmente a todos os componentes do sistema territo-

rial, e que se orienta a conseguir o desenvolvimento sustentável da sociedade mediante a previsão de sistemas territoriais harmônicos, funcionais e equilibrados capazes de proporcionar a população uma qualidade de vida satisfatória (GÓMEZ OREA e GÓMEZ VILLARINO, 2011, p. 74). (Tradução de Carla Norma Correia dos Santos).

Ao controlar a localização e o desenvolvimento das atividades econômicas, o ordenamento territorial atua como um instrumento preventivo de gestão ambiental. Nesse sentido, a participação da sociedade na elaboração das políticas públicas é fundamental, pois os atores locais podem melhor identificar os agentes produtores do território, apontar suas prioridades e diagnosticar as atividades mais compatíveis a cada espaço. Para Mello-Théry (2011, p. 40),

O ordenamento é essencialmente uma questão política e exige uma pluralidade de negociações, seja entre setores, entre poderes e níveis de governo, e, ainda, entre o Estado e a sociedade. Da mesma maneira, exige-se estabelecer seu foco de objetivos. No Brasil, o ordenamento é de importância basilar para romper o ciclo de desigualdades de acesso e deve ter como condição *sin qua non* a territorialização dos grupos excluídos ou de inclusão precária, configurando-se em um processo mais democrático de acesso ao território.

A ação do Estado sobre o território, no entanto, não pode ser considerada neutra, pois está sempre a serviço dos interesses de um determinado grupo social ou de uma aliança de grupos sociais, que acabam influenciando e controlando o aparelho estatal. Camargo (2009) critica a postura neutra do Estado, ao afir-



mar que o ordenamento não pode ser resultado de manipulação e sim, a materialização do desejo popular, no qual as formas da paisagem e da configuração territorial devem seguir a orientação da liberdade democrática.

Ainda segundo este autor, a técnica é um meio de intervenção capaz de inventar e redirecionar a organização do espaço e seu ordenamento, garantindo assim a hegemonia dos blocos de poder, comumente favorecidos pelo planejamento que distribui e manipula os modelos técnicos. O ordenamento territorial é profundamente marcado pelas transformações das condições técnicas em face da globalização e dos investimentos em infraestrutura viabilizados pelo Estado, que possibilitam a inserção de grandes corporações no litoral. Para Almeida (2011, p. 339), os instrumentos tradicionais de ordenamento territorial apresentam quatro formatos distintos:

Os normativos, que incluem as legislações de uso e ocupação do solo, regulamentação de padrões de emissão de poluentes nos seus diversos estados - líquido, sólido e gasoso -, entre outros; os de **fiscalização e controle** das atividades para que estejam dentro das normas vigentes; **os preventivos**, caracterizados pela delimitação de espaços territoriais protegidos (parques, reservas, áreas de mananciais, encostas declinosas), pelas avaliações de impacto ambiental, análise de risco e licenciamento ambiental; **os corretivos**, que constituem as intervenções diretas de implantação e manutenção de infraestrutura de saneamento, plantio de árvores, formação de praças, canteiros e jardins, obras de manutenção e coleta de resíduos, microbacias em curva de nível em área de plantio e monitoramento da qualidade da água. (Grifos nossos).



Para Soares (2009), no mundo globalizado o espaço reveste-se de novas características e de nova importância, na medida em que a eficácia das ações é diretamente influenciada por sua localização geográfica, pelas formas e conteúdos territoriais. Com isso, instaura-se uma nova lógica no litoral, na qual prevalece os interesses de empresas e corporações sobre as necessidades para a reprodução social e econômica da população local. O território costeiro é reordenado para favorecer a penetração do capital, levando-se em conta suas expectativas de lucro, e o planejamento torna-se assim, uma importante ferramenta que cria e recria espaços, que passam a receber um crescente contingente populacional.

A projeção do crescimento futuro da população costeira indica que haverá um processo contínuo de degradação. Torna-se necessária, portanto, a gerência destes recursos focalizando a educação do povo. Igual importância deve ter o planejamento e gerenciamento destas áreas, aglutinando os três níveis de governo: federal, estadual e municipal. É preciso que haja consonância das ações desses poderes para evitar a fragmentação de políticas específicas (MARRONI e ASMUS, 2005, p. 18).

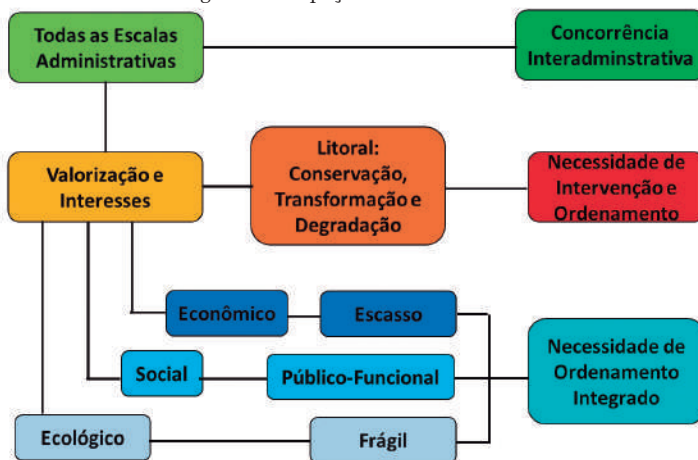
De acordo com Gómez Orea e Gómez Villarino (2011, p. 75), o desenvolvimento sustentável pode ser alcançado a partir da implantação da gestão integrada da zona costeira, pois tal ação pode atenuar ou até solucionar conflitos entre a população e os agentes econômicos, através do intercâmbio de experiências e a formação de redes de colaboração, pois poderá “tornar compatível a conservação de ecossistemas, de paisagens e de recursos com as atividades socioeconômicas, unindo para isso os ques-



tionamentos ambientais, os socioeconômicos e os sociais” (Tradução de Carla Norma Correia dos Santos). A implantação de um ordenamento integrado no espaço litorâneo possibilita proteger e conservar os recursos costeiros ao incentivar seu uso racional, posto que reúne os agentes da administração pública e a sociedade, congregando tanto interesses públicos quanto privados.

O ordenamento territorial de ambientes costeiros deve privilegiar e integrar os interesses econômicos, sociais e ecológicos, promovendo a inserção de regiões pouco dinâmicas no processo de desenvolvimento, o que poderá reduzir as disparidades espaciais e sociais. É necessário haver uma articulação entre as diferentes escalas administrativas, de modo a implantar instrumentos de planejamento que coordenem os usos e o desenvolvimento de atividades econômicas a fim de conservar os ecossistemas e assegurar o bem-estar social e econômico da população, articulando a perspectiva ambiental com a organização do espaço (Figura 2).

Figura 2 Ordenamento integrado do espaço litorâneo



Fonte: Barragán Muñoz, 1994, p. 125.

Tradução e adaptação: Carla Norma Correia dos Santos e José Wellington Carvalho Vilar.

Desta forma, o ordenamento territorial poderá vir a corrigir os desequilíbrios ocasionados pelos processos inadequados de uso e ocupação do espaço litorâneo pelo homem, que agrega uma grande quantidade de atividades econômicas e agentes sociais, e se estrutura geograficamente em torno de três elementos básicos: fragilidades territoriais, conflitos ambientais e potencialidades econômico-sociais.

No Brasil, a inserção de determinadas atividades econômicas ao longo do litoral, muitas vezes não é precedida de um estudo detalhado sobre os recursos existentes e sua capacidade de utilização. Tais estudos se constituem em um valioso instrumento para verificar a compatibilidade entre o desenvolvimento das atividades e dos ecossistemas, tendo em vista que as necessidades de um determinado grupo social ou econômico externo se sobrepõem aos interesses da população local, o que evidencia a grande pressão sobre a estrutura territorial. Dentro dessa perspectiva, Barragán Muñoz (1994, p. 106) afirma que o poder aquisitivo de determinados grupos sociais faz com que os espaços litorâneos sejam desfrutados de forma seletiva:

O dinheiro se encarrega de imprimir uma natureza seletiva aos usuários desse tipo de desenvolvimento ligados ao ócio e ao desfrute do tempo livre implantados no espaço público litorâneo. Situações paradoxais se produzem quando a Administração Pública contribui a financiar marinas, quando não se estuda seriamente a viabilidade econômica de uma infraestrutura náutica como a mencionada e temos que aceitar o futuro desenvolvimento de um projeto imobiliário que a sustente e rentabilize, quando a simples promessa de criação de postos de trabalho é utilizada como o principal e quase único argumento na hora de justificar grandes impactos na dinâmica e paisagem litorânea



ou em seu meio ambiente natural (Tradução de Carla Norma Correia dos Santos).

Algumas atividades econômicas, sobretudo àquelas ligadas ao ramo turístico e imobiliário, promovem segregação socioespacial ao longo das zonas litorâneas, pois o território geralmente é ordenado de acordo com os interesses de alguns grupos sociais que visam controlar determinados territórios, o que evidencia a espacialidade das relações de poder em suas múltiplas esferas.

Dessa forma, o ordenamento territorial costeiro emerge em um contexto regional muitas vezes empobrecido e carente de infraestruturas e serviços, onde a substituição das estruturas produtivas preexistentes acentua as diferenciações espaciais, os desequilíbrios regionais e as desigualdades socioeconômicas. Em outro extremo, alguns grupos são favorecidos com a diversificação da estrutura produtiva através do aumento da geração de emprego e de renda, bem como em virtude da entrada de lucros provenientes dos empreendimentos imobiliários, turísticos e culturais.

O ordenamento territorial do litoral revela-se assim instável e conflitivo, visto que a propriedade privada da terra se configura como um fator de desigualdade socioeconômica, porque muitos terrenos foram fragmentados e loteados pelos incorporadores imobiliários e pelos empreendedores turísticos. Assim, a reestruturação produtiva do litoral promove a emergência de conflitos, ao ocasionar a concentração fundiária, especulação imobiliária, segregação socioespacial e choques culturais em contraposição às estruturas socioculturais preexistentes.

No Brasil, em 1974, é criada a Comissão Interministerial dos Recursos do Mar (CIRM), com o objetivo de formular diretrizes e políticas voltadas para os ambientes costeiros. Já no início da década de 1980 observam-se avanços nas discussões sobre os am-



bientes costeiros e marinhos, com a criação da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). O Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) foi criado em 1987, pela CIRM, e regulamentado pela Lei Nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), garantindo a este programa uma base legal, de acordo com os padrões jurídicos, respaldando assim suas ações (LIMA, 2010; MORAES, 2007).

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) é o órgão central do GERCO e coordena todas as ações no âmbito federal, articulado com os governos dos 17 estados litorâneos através dos seus respectivos órgãos ambientais, que procuram integrar suas ações com os municípios. O GERCO tem por objetivo oficial orientar a utilização nacional dos recursos na zona costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural. Este programa é parte integrante da PNMA e surgiu diante da preocupação com a intensa e rápida utilização dos espaços litorâneos e marítimos, que promoveu sérios problemas ambientais, tornando dessa forma necessária a adoção de um plano específico voltado para o gerenciamento e estudo da zona costeira brasileira (MARRONI e ASMUS, 2005).

O PNGC, de acordo com a Lei Nº 7.661/88, além de controlar o gerenciamento de toda faixa litorânea do território nacional, estabelecendo princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos, competências e fontes de recursos, também assegura a proteção ambiental. Em 1995, diante da emergência de alguns problemas, como a falta de clareza na definição dos objetivos, deficiências na implantação dos planos de gestão regionais e a excessiva rigidez para uma atividade de execução descentralizada do programa, foi criado o Grupo de Coordenação do Gerenciamento Costeiro



(COGERCO) com a finalidade de revisar o PNGC. Este grupo de estudos conseguiu aprimorar e modificar alguns itens que definiram melhor seus procedimentos operacionais, tornando mais claros seus objetivos e efetivando as atividades de coordenação nacional (MORAES, 2007; VILAR e ARAÚJO, 2010).

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II) foi aprovado pela resolução CIRM N° 5, de 3 de dezembro de 1997, e apresenta como principal objetivo o estabelecimento de normas norteadoras da gestão ambiental da zona costeira, adotando uma metodologia mais focalizada em planos e estratégias de ação, envolvendo a União, os Estados e Municípios, o que demonstra uma necessidade de ação cooperada entre os níveis de governo. O Ministério do Meio Ambiente é o responsável pelas atribuições e competências relativas à execução do PNGC II, enquanto que aos estados e municípios cabe a implementação, execução e acompanhamento do plano de gestão costeira, obedecendo a legislação federal. Desse modo, embora se observe uma verticalidade das decisões, verifica-se uma autonomia regional na elaboração dos planos e a participação da sociedade civil (BRASIL/MMA, s/d).

O PNGC II engloba instrumentos e ações capazes de minimizar os conflitos existentes ao longo da costa, configurando-se como um dos mecanismos para promover o ordenamento territorial, seguindo os princípios de descentralização executiva. Dentre as inovações deste plano, destaca-se a melhor definição das atribuições e competências específicas do governo federal na implementação do GERCO, um programa estruturado e aplicado em âmbito nacional, que visa a promoção de uma gestão integrada, descentralizada e participativa da zona costeira, para dessa forma alcançar um desenvolvimento territorial sustentável.

O PNGC II criou o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GIGERCO), um fórum permanente de interlocução in-



terinstitucional na esfera da União, visando articular as ações implantadas na zona costeira a partir da aprovação de planos de ação federal, formulando diretrizes e estratégias de atuação do GERCO e acompanhando sua implementação. O GERCO conta com o PNGC II, que tem na integração um elo entre todas as etapas do seu plano de ação, introduzindo assim uma fase de grande engajamento entre o poder público e a comunidade, favorecendo a divisão de tarefas e a gestão democrática da zona costeira. Segundo Moraes (2007, p. 224-225), em função da maior participação da sociedade civil na condução do GERCO,

(...) opera-se com uma visão mais avançada da formulação das políticas públicas, com a preocupação com uma maior legitimidade das ações e com maior direcionamento de soluções por parte da sociedade. Tem-se a concepção do Estado (e do governo) como executor de decisões tomadas pela sociedade organizada, tendo por meta um planejamento efetivamente participativo.

Dentro dessa perspectiva, a descentralização do poder da União corresponde à divisão de responsabilidades sociais e à transferência de autonomia, passando a atribuir um real poder de decisão aos estados e municípios. No entanto, a execução do PNGC II constituiu um desafio, dado que necessitava contar com a participação das comunidades envolvidas e dos poderes públicos, e essa integração e cooperação nem sempre é estabelecida devido à divergência de interesses. Na visão esclarecida de Scherrer et al. (2010, p. 164), o programa brasileiro de gestão costeira

atravessa um período que poderia ser descrito como incerto e peculiar, pois as ações de implementação do programa nos municípios da zona costeira são ainda muito incipientes. A falta de aplicação das medidas



propostas para uma melhor gestão ambiental da costa facilitou a perpetuação de atividades não sustentáveis e a perda gradual de seus recursos e serviços ambientais (Tradução de Carla Norma Correia dos Santos).

Diante da necessidade de administrar de forma sustentável os recursos naturais marinhos, flúvio-marinhos e costeiros, além de protegê-los e desenvolvê-los, surge a proposta de Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI), definido como um processo contínuo e dinâmico de tomada de decisões. Planos de ações devem ser traçados, contando com a integração dos níveis governamentais e da sociedade, considerando que o trabalho integrado é fundamental para o gerenciamento costeiro, cuja eficácia depende da capacitação dos atores envolvidos nesse processo, bem como do respaldo de uma legislação que regule o uso adequado do solo e a preservação dos recursos. Nesse contexto, o GCI constitui um sistema de gerenciamento ambiental que viabiliza o desenvolvimento sustentável da zona costeira, mediante a realização de ações, diagnóstico ambiental, planejamento e gestão, enfim, de ordenamento territorial em seu sentido mais exato e necessário para novas práticas espaciais e novas ações na configuração geográfica do litoral.

A participação da comunidade residente na zona costeira é primordial para definição das demandas de desenvolvimento, pois estas pessoas conhecem o ambiente que habitam e podem definir suas reais necessidades e anseios, e assim concretizar o GCI e viabilizar e impulsionar a política de ordenamento territorial.

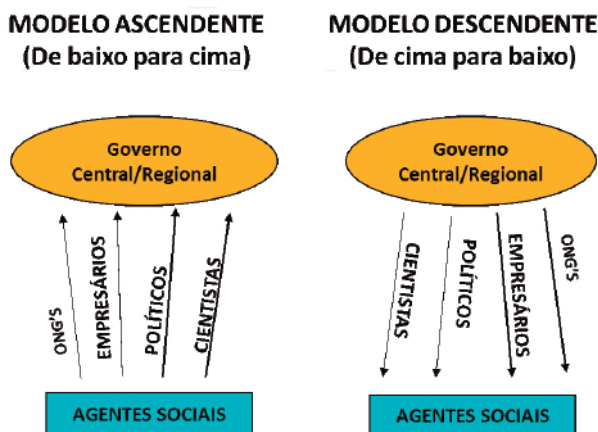
A inserção da comunidade local no processo de gerenciamento das zonas costeiras também poderá contribuir para uma sensibilização sobre a necessidade de preservar os recursos naturais, gerando desta forma ações duradouras e um maior com-



promisso em elevar as condições de vida da população, segundo as especificidades regionais. É imprescindível a participação da comunidade em geral e dos demais agentes de desenvolvimento nas questões que envolvem o gerenciamento integrado dos espaços costeiros, tornando transparente a formulação de programas e projetos e abrindo espaço para a participação popular na tomada de decisões e na resolução de problemas específicos.

De acordo com Barragán Muñoz (1997), existem dois modelos de Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI): os denominados modelos descentralizados de “baixo para cima” (“abajo-arriba”/“bottom-up”), em que os agentes sociais impulsionam as ações, e o de “acima-baixo” (“arriba-abajo”/“top-down”), em que o processo é iniciado pelo governo geralmente centralizado em qualquer das escalas da administração pública, o que muitas vezes implica na exclusão da população local do planejamento e da tomada de decisões (Figura 3).

Figura 3 Modelo de iniciação de um processo de Gerenciamento Costeiro Integrado



Fonte: Barragán Muñoz, 1997, p. 90.

Tradução e adaptação: Carla Norma Correia dos Santos e José Wellington Carvalho Vilar.

O planejamento deve anteceder qualquer processo de gerenciamento, no entanto muitas vezes é elaborado por atores que não estão inseridos na realidade planejada, e que não conhecem os reais anseios e dificuldades da população e desconsideram os interesses específicos de cada local. A falta de pessoal treinado e de comprometimento por parte de técnicos e comunidades limitam a continuidade do processo de gestão, levando governos a buscar soluções para tais problemas. Como afirmam Marroni e Asmus (2005, p. 68-69), em sua preocupação com o gerenciamento costeiro participativo,

(...) uma das soluções encontradas pelo governo, visando contornar esses fatos, foi a criação de colegiados municipais. Estes, utilizam, como modelo, os comitês de gestão de bacias hidrográficas, incluindo a participação da comunidade, de técnicos e governo, para um processo conjunto, ou processo de co-gestão, na elaboração de propostas para determinada região costeira. A possibilidade da utilização dos colegiados municipais, como agentes transformadores regionais, torna-se uma importante estratégia de gerência para o desenvolvimento sustentável do ambiente.

Os colegiados municipais são espaços democráticos elaborados pelo PNGC II, que assumem a forma de conselhos, privilegiam a consulta cidadã e auxiliam na identificação das prioridades locais, permitindo dessa forma, o estabelecimento da gestão democrática. Os municípios são considerados os principais articuladores de gestão, pois promovem a integração entre governo e comunidade e facilitam a formação dos colegiados municipais. No Brasil, à exceção do PNGC II e do Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla), que se baseia em comitês de participação e concebe projetos de gestão inte-



grada, envolvendo diferentes atores nas ações de gerenciamento costeiro, não se observa uma atuação efetiva de setores da sociedade na tomada de decisões e nas ações de manejo costeiro.

Existem também várias iniciativas de governos locais costeiros, geralmente em colaboração com atores não governamentais, para entender, planejar e administrar seus recursos ambientais a fim de poder utilizá-los de maneira adequada, incluindo as preocupações sociais. Estas iniciativas que, tecnicamente poderia caracterizar-se como de gestão costeira, normalmente não assumem este status junto aos programas regionais ou do governo federal por não satisfazer por completo a metodologia proposta pelo GERCO (SCHERER et al., 2010, p. 171). (Tradução de Carla Norma Correia dos Santos).

De acordo com Moraes (2007), Scherer et al. (2010) e Marroni e Asmus (2005), estudiosos do ordenamento territorial de ambientes costeiros no Brasil, o referido programa vem enfrentando alguns problemas como, por exemplo, a grande diversidade de condições de execução, considerando as variadas condições financeiras e de capacitação técnica entre os estados. Em vista disso, os instrumentos e as ferramentas operativas do GERCO ainda não foram totalmente aplicados em todos os municípios costeiros do Brasil.

A descontinuidade administrativa também compromete o funcionamento do GERCO, pois cada mudança de governo repercute no desempenho do programa em cada estado, acarretando custos com a retomada dos trabalhos. A falta de parcerias e ações cooperadas nas várias escalas da administração pública representa igualmente um entrave ao pleno desenvolvimento do programa, assim como a baixa aplicabilidade e fiscalização da legislação vigente, que dificulta a concretização das metas



estabelecidas (MORAES, 2007; MARRONI e ASMUS, 2005; SCHERER et al., 2010 e VILAR e ARAÚJO, 2010).

Em 2001, foi criada a Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro (Agência Costeira), uma organização da sociedade civil que atua como fórum de discussão, instituída para promover ações que viabilizem o gerenciamento integrado. O objetivo social desta agência é contribuir para o desenvolvimento sustentável da zona costeira brasileira, assegurando sua qualidade ambiental e defendendo o patrimônio natural e cultural.

A referida Agência Costeira apresenta uma estrutura cooperativa de participação espontânea e voluntária, colaborando com o GCI, ao organizar os diversos atores envolvidos com o gerenciamento costeiro e implementar alguns dos instrumentos de planejamento e gestão previstas no PNGC, que deverão envolver várias instituições, como universidades e institutos de pesquisas, contribuindo assim para gerar novos conhecimentos e qualificar a população para o planejamento e gestão.

Em suas iniciativas operacionais, o GERCO caracteriza-se por utilizar a metodologia do zoneamento, proposta no PNGC, e pela construção de um modelo institucional para sua aplicação. O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, conforme Lei Federal Nº 6.938/1981, regulamentado pelo Decreto Federal Nº 4.297/2002, e de competência da União, dos estados e dos municípios. O ZEE fornece ao governo as bases técnicas para decidir sobre os diversos usos do território, de forma a promover o desenvolvimento sustentável e orientar os planos de ordenamento territorial. O Zoneamento Ecológico-Econômico é de grande importância no planejamento, pois facilita a construção de parcerias na busca da igualdade e considera o uso do territó-



rio de interesse de todas as classes sociais e segmentos econômicos (MARRONI; ASMUS, 2005; MORAES, 2007).

O ZEE é um instrumento técnico multidisciplinar, fundamental à realização do ordenamento territorial, pois objetiva viabilizar o desenvolvimento sustentável através da compatibilização do desenvolvimento econômico e da conservação ambiental. Ademais, o zoneamento orienta a elaboração de planos, programas, projetos e atividades que utilizem os recursos naturais, considerando a realidade territorial e as limitações e fragilidades dos ecossistemas, restringindo ou realocando as atividades produtivas que se mostrem incompatíveis (LIMA, 2010).

O ZEE do litoral brasileiro não alcançou os resultados esperados, tendo representado em alguns momentos um obstáculo, uma vez que a execução de algumas ações do PNGC foi condicionada à sua finalização. O zoneamento envolve os processos de caracterização, diagnóstico e análise da área a ser estudada. No entanto, diante da grande variedade de informações socioeconômicas e ambientais da zona costeira brasileira a definição do objeto a ser analisado e a metodologia adotada tornou-se uma difícil tarefa. Assim, alguns estados adotaram metodologias regionalizadas, apoiadas no PNGC II, que utilizam o macrozoneamento costeiro, direcionando o estudo a uma determinada região e considerando suas especificidades.

O macrozoneamento precede as atividades de gerenciamento e monitoramento, constituindo um importante instrumento para concretização de políticas ambientais que orientem o processo de ocupação racional das zonas costeiras, sendo considerado indispensável para o cumprimento dos demais objetivos do PNGC. Os planos de gestão diagnosticam problemas, delineiam possibilidades e estabelecem linhas de ação, porém o quadro social complexo e diversificado encontrado ao longo da zona



costeira brasileira tem rebatimento nos ritmos de implementação das propostas, que precisam ter suas formas de implantação e operação adaptadas ao contexto regional (BRASIL/MMA, s/d).

Segundo Moraes (2007), a atualização do PNGC II tornou-se premente em função das modificações e inovações no modelo institucional que foram sendo introduzidas na execução do plano ao longo de sua implantação e funcionamento. Deste modo, o processo de revisão possibilitará a elaboração do PNGC III, posto que é necessário que todos os programas de planejamento e gestão tenham suas diretrizes e objetivos constantemente revisados e atualizados, embora a prioridade do atual governo federal seja o oceano, em função do pré-sal, e não mais o litoral.

Ao longo do litoral brasileiro observa-se um quadro extremamente desigual, no que diz respeito às condições técnicas e financeiras dos estados, o que explica as disparidades entre os resultados alcançados pelas unidades da federação para dar prosseguimento ao programa. O GERCO tem enfrentado problemas no que se refere ao pleno exercício das ações descentralizadas, visto que os estados que fazem parte do programa apresentam variados padrões de prioridade política, capacidades de financiamento e sustentação financeira, qualidade técnica das equipes e distintos graus de organização da sociedade. O programa apresenta graus de funcionamento distintos, que tornam necessárias adaptações regionais na forma de implementação e operação.

A cooperação entre as instâncias de governos é de grande importância para promover um modelo descentralizado e articulado de execuções de ações, sendo fundamental a participação da comunidade na gestão integrada dos espaços costeiros para reestruturação e preservação do meio em que vivem.

No Brasil, observa-se um descompasso entre as políticas públicas federais e as realidades locais, pois os interesses das co-



munidades que deverão ser beneficiadas pela gestão nem sempre são levados em consideração. No entanto, o crescimento da participação da sociedade nas ações de planejamento e gestão, e a existência de uma vasta legislação disciplinando o uso do solo na zona costeira, implantando áreas protegidas e organizando atividades produtivas, demonstram que o Brasil conseguiu implantar um programa de gestão integrada orientada para o desenvolvimento sustentável na sua zona costeira que tem sido aprimorado e redefinido ao longo dos anos, apesar dos desafios e das limitações que acompanham as iniciativas de ordenamento territorial em um litoral tão diversificado (Figuras 4 a 10).

Figura 4 Praia de Calhetas - Litoral Sul de Pernambuco.



Crédito fotográfico: José Wellington Carvalho Vilar/2020.



Figura 5 Galés de Maragogi - Litoral Norte de Alagoas.



Crédito fotográfico: José Wellington Carvalho Vilar/2020.

Figura 6 Praia urbana - Fortaleza - CE.



Crédito fotográfico: José Wellington Carvalho Vilar/2018.



Figura 7 Barra de São Miguel - Litoral Sul de Alagoas.



Crédito fotográfico: José Wellington Carvalho Vilar/2018.

Figura 8 Praia de Dunas de Marapé - Litoral Sul de Alagoas.



Crédito fotográfico: José Wellington Carvalho Vilar/2019.



Figura 9 Orlinha Pôr do Sol - Aracaju - SE.



Crédito fotográfico: José Wellington Carvalho Vilar/2019.

Figura 10 Praia da Lagoinha - Litoral do Ceará



Crédito fotográfico: José Wellington Carvalho Vilar/2018.



CAPÍTULO 2

Natureza, Conflitos Ambientais e Ordenamento Territorial

Só a natureza é divina, e ela não é divina...
Se falo dela como de um ente
É que para falar dela preciso usar uma linguagem dos homens
Que dá personalidade às cousas,
E impõe nome às cousas.
Mas as cousas não têm nome nem personalidade:
Existem, e o céu é grande e a terra larga,
E o nosso coração do tamanho de um punho fechado...
Bendito seja eu por tudo quanto sei.
Gozo tudo isso como quem sabe que há sol.

FERNANDO PESSOA
O Guardador de Rebanhos
XXVII - 1911-1912

A discussão atual sobre áreas protegidas advém de questões ambientais que motivam a conservação da natureza. Uma análise sobre os significados de certos termos utilizados nos discursos científicos e políticos permite enriquecer a reflexão sobre questões ambientais nas quais se inserem os conflitos e a gestão territorial de unidades de conservação. Ademais, na raiz das ações e regulamentações do ordenamento de espaços naturais existem paradigmas e modelos que as sustentam. No âmbito da geografia, parte das reflexões se direciona para as interfaces ou binômios, como natureza e humanidade, sociedade e natureza, ou sociedade e meio ambiente. Na abordagem de território como “espaço usado” emerge como foco as relações de poder, incluindo os conflitos relacionados às áreas protegidas. Tais elementos permitem estabelecer um amplo contexto para a discussão sobre conflitos ambientais, governança e ordenamento territorial a partir de unidades de conservação da natureza.

2.1 SOB OLHARES DA GEOGRAFIA: QUE NATUREZA É ESSA A SER CONSERVADA?



Por vezes, no contexto da conservação, natureza, ecossistema e meio ambiente são utilizados como sinônimos. Os diferentes significados dos termos utilizados nos discursos do cotidiano e nas práticas científicas têm influências contemporâneas marcantes. Na linguística, Bakhtin concebeu que a palavra e a linguagem de forma geral são signos que permitem ler e descrever o mundo, atrelados a uma história e uma cultura, uma ideologia (BRAITH, 2008).

No contexto da gestão de áreas protegidas, a ideia de conservação da biodiversidade, de uso mais recente, pode-se relacionar com a ideia mais antiga de conservação da natureza, na medida em que convergem no território diferentes significados e são utilizados em discursos, pelos diversos atores sociais envolvidos. Algumas considerações no âmbito da geografia e de outras áreas do conhecimento têm contribuído com a reflexão sobre os significados do termo natureza. Na geografia, parte dessa discussão se conecta com reflexões e construção da própria disciplina, mas não impede diálogos com pensadores de áreas afins preocupados com essa questão.

A geografia atual tem o meio ambiente como campo de interface com outras áreas de conhecimento, mas foi provocada pela problemática ambiental a se posicionar de forma contundente após meados do século XX, sob o risco de perder sua própria identidade como disciplina de característica integradora entre sociedade e natureza (SUERTEGARAY, 2002; BERTRAND e BERTRAND, 2007).



De acordo com Suertegaray (2002), o conceito de meio ambiente permite estabelecer uma conexão entre as dimensões natural e social, e para a geografia, afirma o sentido de transfiguração da natureza e da natureza humana, isto é, da transfiguração da natureza pela prática social.

O termo natureza e a expressão meio ambiente são chaves para se tecer considerações sobre as dimensões naturais e sociais que se imbricam na geografia. “Não há natureza sem geografia. Não há geografia sem natureza”, afirmaram de maneira eloquente Bertrand e Bertrand (2007, p. 131). Essa afirmação foi feita como provocação aos geógrafos para se mobilizarem diante das questões ambientais, em especial aos chamados geógrafos físicos.

Mendonça (2002) caminha no sentido de delimitar disciplinarmente uma Geografia Ambiental, entretanto, Suertegaray (2002) prefere o título Geografia e Ambiente como expressão mais apropriada à relação entre a disciplina e as questões ambientais atuais, evitando conflitos por uma adjetivação inadequada, o que suscitaria discussões supostamente ultrapassadas, como a dicotomia entre geografia física e geografia humana.

A mesma advertência faz Bertrand e Bertrand (2007) quando afirma que uma geografia do meio ambiente soa falso, uma tautologia ou engano. A expressão meio ambiente é ambígua e polissêmica, não seria um conceito e sim uma “noção valise” e por isso deve ser utilizado com precaução. As noções valises são extradisciplinares e atuam como conexão entre disciplinas. Os autores sugerem que na geografia o meio ambiente deveria ser representado e tratado a partir de termos de conotação híbrida, como por exemplo, paisagem e território.

Milton Santos (2012) tece considerações valiosas sobre a relação imbricada entre o mundo natural e o mundo social,



num percurso histórico, em que a natureza natural aos poucos se transforma pela técnica, em natureza artificializada, num sentido amplo, pelo trabalho humano e pelas relações que advém dessa relação sociedade-natureza. A natureza da natureza e a natureza humana são, dessa maneira, interconectadas historicamente.

Igualmente, Suertegaray (2002) adverte e recomenda que o ambiental deva ser tratado na perspectiva de espaço geográfico, a partir das categorias de análise território, região, paisagem, lugar, além de natureza. Nesse sentido, o território tem o viés político, a região seria tratada no contexto do recorte da mesoescala com uma dimensão mais econômico e cultural, a paisagem, pelo olhar da natureza ou da cultura, e o lugar congregaria a subjetividade humana e o cotidiano.

Em resumo, a discussão ambiental está diretamente relacionada com o termo natureza, mais antigo e de amplo debate na ciência geográfica e em outras áreas do conhecimento científico. Muitas categorias analíticas da geografia estão intimamente relacionadas e por isso pensar as questões ambientais no âmbito geográfico implica mergulhar nos significados e usos do termo natureza, em geral, associado ao universo social, e para tal, o mergulho na dimensão histórica é relevante.

Na esteira dessas ideias, Collingwood (2014) afirmou que o conhecimento da natureza só pode ser empreendido a partir do conhecimento histórico e, portanto, a ideia de natureza só tem sentido a partir da ideia de história. Isso implica que o sentido de natureza tem relação direta com a mente humana e não é uma existência *a priori*.

No mesmo sentido, Williams (2011) entende que a ideia de natureza contém uma quantidade enorme de história humana. Natureza, para Williams (2011), é um conceito chave, isto é,



utilizado de forma ampla e frequente, sendo de caráter mais durável que efêmero, exhibe uma força social e abrange uma complexidade de significados e mudanças ao longo da história. Nas argumentações sobre a ideia de natureza, suas alterações e a diversidade de usos de forma consciente estão implicadas a ideia do homem na sociedade e de tipos de sociedades.

Na perspectiva de ilustrar algumas mudanças nos significados de natureza e seus conceitos derivados, ao longo da história, foram destacadas algumas contribuições de geógrafos e outros estudiosos das humanidades, e expostos de forma cronológica, partindo do período da antiguidade clássica grega até o período contemporâneo.

Na visão de Carvalho (1991), no mundo primitivo anterior ao período pré-socrático, não havia sentido de natureza e outro lugar para os seres humanos, pois os homens, os mitos e rituais mágicos formam uma mesma trama social e espacial. Entretanto, o desenvolvimento da sociedade de classes e as transformações sociais advindos das desigualdades teve um efeito sobre a forma de conceituar sociedade e natureza. As particularidades da *polis* teriam reunido as condições para surgimento de novas concepções de mundo, promovidas pela filosofia.

Carvalho (1991, p. 22) advoga ainda pela existência de uma única história entre natureza e sociedade:

A natureza sequer teria sido reconhecida enquanto alteridade (alter, em grego = outro) distinta da dos homens, se as relações sociais não tivessem conduzido historicamente a esta separação entre o “mundo natural” e o “mundo social”.

Na época clássica grega, entre Século VI a.C. e o século III d.C. o termo *physis* é talvez o que mais se aproxima da ideia de



natureza, entretanto, mesmo para os gregos ele apresenta três características: a primeira é o caráter de **vida orgânica**, que se baseia no arquétipo de organismo e conduziu à associação da *physis* a ideia de Cosmos, no sentido de totalidade; a segunda característica é a de **repetição e circularidade, imutável e permanente**, num processo circular de surgimento e desvanecimento, uma cosmologia por epiciclos; a terceira corresponde à existência da *physis* como algo **singular**, um princípio em cada ser. Isso conduziu a ideia de que, pela razão, chegar-se-ia ao reconhecimento da natureza humana a possibilidade de empreender o conhecimento da natureza como algo inerente ao ser humano e capaz de acessar os princípios imutáveis da natureza (COLLINGWOOD, 2014; KESSELRING, 2000).

Para Melo e Souza (2012), na busca de estabelecer comparações entre as concepções de natureza e os reflexos na paisagem, a concepção de natureza pré-socrática e grega clássica expõe um caráter teleológico e as ideias de ambiente e natureza se confundem. Dessa forma, a paisagem seria resultante do antagonismo entre o natural e o cultural, estabelecidos por influências externas.

Na Idade Média, a partir do Século XII até o Século XV, a natureza se confunde com o âmbito da criação, no sentido cristão. Mundo com início, meio e fim, originado por um criador que não reside na natureza. As influências das ideias gregas, como aquelas de Aristóteles, conduziram a uma síntese em que Deus atribui à *physis*, o princípio na determinação de cada indivíduo. Ao mesmo tempo, emergiria um princípio normativo divino, pois o homem teria como se aperfeiçoar e submeter suas paixões à razão e para isso, deveria seguir as manifestações de bondade e sabedoria divinas, expressas na natureza e na criação. A natureza é a referência para a arte, que deve imitá-la (KESSELRING, 2000).



Nesse período, de acordo com o pensamento de Larrère e Larrère (1997, p. 67), “natureza é um ídolo que o cristianismo derruba, faz dela uma coisa que nas mãos de Deus é perecível e fonte de corrupção”. Surgiu uma ética com a liberdade, extraída da necessidade do homem, e a moralidade se relaciona com a salvação.

Nos séculos XVI a XVIII, com a primeira fase dos tempos modernos, começam a se constituir as Ciências Naturais, entretanto permanece uma herança teológica determinista, como Deus exterior à natureza. Paralelamente, o humanismo se amplia e o próprio homem, criado por Deus, começa a ter uma posição externa à natureza, que passa a ser objeto da ciência e manipulação, em especial com o cartesianismo (KESSELRING, 2000). O antropocentrismo dá a tônica da concepção de natureza renascentista em que o homem aparece separado da natureza.

Paul Claval (2011), um geógrafo francês com ares de polímata, defende que no denominado período renascentista, a descoberta de novos povos conduziu a estudos etnográficos, com a observação de usos e costumes e a tentativa de descrever relações entre humores e latitudes, típicas da influência hipocrática. Na perspectiva da epistemologia da geografia, Claval (2011) coloca em primeiro plano as concepções sobre a relação entre os grupos humanos com seu ambiente natural ou entre a sociedade e o seu meio, traduzindo em “ambientalismos” com vertentes históricas na geografia. Sua estratégia foi permitir à geografia fazer uma análise de encadeamentos que interferem na organização do mundo. Nesse caminho, o referido autor expõe que as ideias de Hipócrates se direcionavam no sentido de pensar o meio para compreender o homem e as afecções, e isso influenciou um ambientalismo hipocrático na geografia, até o século XIX. Essa vertente estabelecia relações entre clima e



doenças, clima e temperamentos, conduzindo a uma espécie de zoneamento determinista.

Moreira (2004), geógrafo brasileiro preocupado com a epistemologia da geografia, delineia a transição de um mundo-divino para um mundo dessacralizado, de sucessivas revoluções radicais do Renascimento que se estenderia até a Revolução Francesa de 1789. Tal dessacralização, contudo, recebeu influências da teoria heliocêntrica, da racionalidade, do rigor e objetividade imposta pelo método experimental, com Francis Bacon e Galileu Galilei, ainda no século XVII, e do mecanicismo de Isaac Newton, já no século XVIII.

Para Porto-Gonçalves (1998), esse período de ascensão do método experimental culmina com a filosofia cartesiana, completando a oposição estabelecida entre homem-natureza, espírito-matéria e sujeito-objeto, que até hoje insistem em influenciar nossos raciocínios.

Larrère e Larrère (1997, p. 68) discorrem sobre o princípio ético da modernidade que expõe uma concepção de natureza “despojada de todo o mistério, de todo o encantamento, a de uma natureza criada, de que se pode dispor e que é possível manipular”. Dessa feita, o termo natureza seria substituído por termos mais neutros, sem significado moral.

As novas descobertas e as possibilidades técnicas ampliam-se de forma contundente. A visão de universo como máquina, com a física e a relativização do homem no cosmos, ajudou a separar aos poucos a religião das ciências naturais, embora esta tenha se mantido na Biologia até meados do século XIX (KESSELRING, 2000).

Apesar dessa dicotomia em curso, no século XVIII, segundo Moreira (2004), a partir da Revolução Francesa e da Revolução Industrial esboça-se a ideia de descobertas de uma história



natural e de uma história social, conjugadas, que reavivam o encantamento do mundo. Moreira (2004) retoma Kant (1724-1804) e Hegel (1770-1831) que teriam construído suas ideias para uma relação homem e natureza não dicotômica, idealista. Kant parte do princípio que a experiência seria uma propriedade da sensibilidade humana em relação ao mundo e dessa feita, o conhecimento seria um produto da experiência humana. A natureza, então, seria tudo aquilo que compõe a experiência sensível do homem. Hegel, de outra forma, entendia que a materialização teria conduzido à ideia de natureza alienada. Além da experiência e do conhecimento, haveria a consciência como forma de o homem se relacionar com o mundo. A busca de um método se traduz como experimentação do mundo pela consciência, o que fornece vigor para a história (MOREIRA, 2004).

No período moderno até o século XVIII, de acordo com Melo e Souza (2012), duas concepções de natureza se revelam em sua análise sobre ideias ambientalistas: romântica e moderna. A primeira, de perfil biocêntrico e ecocêntrico, com ênfase na subjetividade e em oposição a um racionalismo, expõe uma natureza com valor em si mesma. Uma paisagem seria uma imagem estática, captada por uma experiência estética. A segunda vertente, de caráter antropocêntrica e tecnocêntrica, se baseia na racionalidade e expõe uma natureza regida por leis externas que podem ser apreendidas e manipuladas em função dos interesses e necessidades do progresso humano.

O século XIX, de acordo com o geógrafo Porto-Gonçalves (1998), foi uma época de ascensão do desenvolvimento mercantil e do domínio da humanidade sobre a natureza, a partir da ciência e da técnica e, também, de ampliação da distância entre as ciências ditas naturais e as ciências do homem. Ainda nesse mesmo século, destacou-se a indústria como principal cen-



tro dinâmico das relações sociais e econômicas (CARVALHO, 1991). Nesse âmbito, o embate entre ideias liberais burguesas e as ideias socialistas, com a luta de classes e por igualdade, expuseram uma nova concepção de natureza baseada no progresso e evolução, metaforizadas no darwinismo.

Moreira (2004) entende que a ascensão do darwinismo renaturaliza o homem e condiciona a concepção de natureza, que passa a imperar no pensamento científico, na medida em que coloca a origem do homem atrelada à natureza. A influência da concepção de natureza pela física mecânica se desloca para a concepção de organismo. A corrente filosófica positivista se adequa como força conservadora e pragmática frente às transformações sociais e do trabalho e se legitima sob os auspícios da cientificidade. Ocorre um processo de coisificação do mundo, uniformizando a diversidade, suprimindo o problema da dicotomia homem-natureza, baseado no empirismo físico-matemático e abrindo portas para o utilitarismo.

Conceição (2012, p. 14) descreve a modernidade, sob a influência do capitalismo crescente, como responsável pela transformação do valor de uso da natureza para valor de mercadoria, porque “tudo tende a ser reduzido à mercadoria, todos devem ser consumidores. Fica explícita a fetichização da submissão desumanizadora da cega determinação da força opressora do dinheiro como condição de existência”. A natureza é, assim, externalizada, “dominada e descartada, privatizada e tem como sua condição necessária o estranhamento, a coisificação” (CONCEIÇÃO, 2012, p. 15).

Milton Santos (1992, p. 97), na sua discussão profícua sobre a redescoberta da natureza, destaca que na contemporaneidade as condições impostas pela mundialização unificam a natureza e se interconectam com os lugares sob uma lógica própria:



Suas diversas frações são postas ao alcance dos mais diversos capitais, que as individualizam, hierarquizando-as segundo lógicas com escalas diversas. A uma escala mundial corresponde uma lógica mundial que, nesse nível, guia os investimentos, a circulação das riquezas, a distribuição das mercadorias.

A noção de natureza coisificada começa a ser concebida fortemente como recursos naturais e passa a ser objeto da ciência. Paralelamente, a economia com influência positivista esboça os valores de bens naturais em função da satisfação e da utilidade. A geografia física do século XX emergiria nesse contexto do utilitarismo (MOREIRA, 2004).

Por sua vez, para Claval (2011, p 130), na concepção de um ambientalismo evolucionista, “o evolucionismo darwiniano torna a ideia de meio ou de ambiente em conceitos chaves da geografia”. Para o autor, entretanto, a ideia evolucionista de seleção natural de Darwin não se mostrava adequada para a aplicação na sociedade, nem às mudanças lentas e graduais. O evolucionismo foi incorporado pelas ideias lamarckistas ou neolamarckistas através do conceito de adaptação, valorizando as relações de cooperação, que reduziria o papel da competição. A aproximação com a ideia darwiniana se deu com o entendimento de que “a partir de certo desenvolvimento do cérebro, as relações que os indivíduos tecem com o que o cerca não são mais determinadas pela sua biologia, mas por sua cultura” (CLAVAL, 2011, p. 131).

Ainda de acordo com Claval (2011), o objetivo passa a ser o entendimento de como a biologia e o comportamento dos homens seriam resultantes da seleção do meio aos quais estão submetidos. A Ernst Heinrich Philipp August Haeckel (1834-1919), mais conhecido como Ernst Haeckel, atribui-se a formação das bases da ecologia, em publicação de 1866. A Ecologia adquire



uma dimensão que aos poucos influenciaria uma gama de geógrafos (naturalistas), que se aproximam das ciências da natureza. A partir da botânica são exploradas as relações entre os seres vivos e o meio como se observa no clássico Ensaio sobre a Geografia das Plantas de Alexandre Von Humboldt, publicada originalmente em 1807¹. O estudo da vegetação, do solo e do clima fornecem caminhos para a incorporação da ecologia pelos geógrafos, principalmente na França e na Alemanha.

Reconhecidas as limitações da ecologia do seu tempo ou suas insuficiências, nas palavras avalizadas de Claval (2011), os geógrafos do final do século XIX e início do século XX buscaram uma ecologia humana. Nesse caminho, os estudos focalizaram a forma como os homens manejam os meios para produzir alimentos ou construir edificações, definindo-se em gêneros de vida. Nesses estudos geográficos a ecologia não determinaria a distribuição dos grupos sociais formando habitats humanos. Os elementos do meio atuam como condicionantes, mas as soluções de cada grupo seriam relativas às técnicas à disposição, como mediadoras. Esse aspecto conduz a ideia de que cada meio seria um reservatório de possibilidades, pensamento presente nos estudos clássicos de Vidal de La Blache.

Elisée Reclus, na sua abordagem anarquista, expõe que o homem seria a própria natureza que adquire consciência de si própria². A geografia, nesse sentido, deve se dedicar aos acontecimentos da História, a partir da observação da Terra. Em sua

1 Publicado originalmente em alemão e em francês, respectivamente com os títulos *Idden zu einer Geographie der Pflanzen* e *Essai sur la Géographie des Plantes*. Há uma edição em espanhol publicada em 1809 no periódico sul-americano *Semanario* (WULF, 2016).

2 Reproduzido de Prefácio *L'homme et la Terre*, Tomo I, intitulado *L'homme est la nature prenan conscience d'elle-même* (O homem é natureza adquirindo consciência de si própria). (ANDRADE, 1985).



obra *L'homme et la Terre*, publicada em seis volumes no início do século XX, Reclus entende que a história humana se imbrica com a evolução do planeta, como um acordo, uma harmonia, mas pelo esforço e liberdade individual, que culminaria numa solidariedade nas sociedades.

A emoção que se tem ao contemplar todas as paisagens do planeta na sua variedade sem fim e na harmonia que lhes dá ação das forças étnicas, sempre em movimento, essa mesma suavidade das coisas, nós a sentimos ao ver a procissão dos homens sob suas vestes de opulência ou de infortúnio, mas todos igualmente em estado de vibração harmônica com a Terra, que os carrega e sustenta, o céu que os ilumina e os associa às energias do cosmos (RECLUS, s/d *apud* ANDRADE, 1985, p. 39).

Em Andrade (1985), observa-se que para Reclus, a natureza ou as forças telúricas se manifestam e os homens se adequam a tais mudanças, isto é, pela experiência e sabedoria dos indivíduos e sociedades, eles dominam e transformam a própria natureza. A evolução só seria criadora através do esforço individual, e, por conseguinte, uma sociedade só seria livre, se estendesse isso a cada indivíduo. O sentimento para com a natureza seria conquistado através do conhecimento científico e pela educação.

A concepção de natureza contemporânea, de acordo com Melo e Souza (2012), se caracteriza pelo reconhecimento dos limites do planeta e a interdependência sistêmica, expondo uma crise ambiental. A natureza se manifesta como condição e parte integrante do processo de reprodução social, como consciência dos limites planetários e como crise ambiental. A paisagem se manifesta como resultante de temporalidades distintas, sob condicionamento do processo de acumulação do



capital. Nesse sentido, ocorre uma reificação do ambiente em detrimento das lutas sociais.

Para o período contemporâneo de sua reflexão, ao longo do século XX, Kesselring (2000) discorre sobre a forte relação entre técnica e natureza, com diminuição das fronteiras entre uma e outra. A razão estaria nas possibilidades de recriação humana sobre processos originariamente naturais ou inexistentes na natureza, bem como as consequências advindas do estilo de vida, fundadas na técnica, gerando consequências irreversíveis. O autor descreve o paradoxismo expresso pela biologia evolutiva, que confere o sucesso adaptativo da espécie humana por meio do aumento populacional, mas também, expressa uma forma de desadaptação, devido ao risco e à insegurança de sua sobrevivência por longo prazo, pela mesma capacidade de fazer uso dessa natureza.

A influência da biologia evolucionista, entretanto, não é a mesma no final do século XIX, pois a ideia de probabilidade e do acaso ganhou novo contorno, na medida em que não atribui o sucesso adaptativo das espécies à luta pela sobrevivência dos mais fortes, mas atribui a capacidade de sucesso adaptativo à diversidade e flexibilidade de cada espécie, em termos coletivos e não de um indivíduo. Dessa maneira, Kesselring (2000) evoca a necessidade de a economia submeter-se aos propósitos da conservação da biosfera e ultrapassar as visões e concepções persistentes do século XIX.

A emergência dos Estados Nacionais, na virada do século XIX-XX, e os problemas advindos da relação entre mercado, indústria e sociedade, influenciaram cientistas a modificarem a concepção de natureza para a de meio ambiente, como caminho para o conhecimento das relações entre natureza e território (MOREIRA, 2004).



Ao longo do século XX, a noção de sistema se expande e influencia as diversas áreas do conhecimento. Na geografia, inicialmente, a influência da geomorfologia reduziu as possibilidades de diálogo e interface entre as vertentes física e humana, pela ausência da análise social.

A ascensão do conhecimento ecológico e a abordagem sistêmica influenciaram também algumas teorizações e aplicações práticas na geografia, tais como análise sistêmica de Christofolletti (1979), no Brasil, e a Ecodinâmica de Tricart, na França, que analisa o equilíbrio entre pedogênese e morfogênese dos meios e os classifica em diferentes tipos (estáveis, *intergrades* e fortemente instáveis) na perspectiva de reorientar o manejo (TRICART, 1977).

De acordo com Moreira (2004), a proposta de Tricart (1977) se insere numa perspectiva paradialética de pensar a natureza na geografia, em que a forma do relevo ou o modelado deriva da contradição entre a ação contrária de agentes internos e externos. Seu trabalho permitiria romper com a fragmentação de disciplinas, como a geomorfologia e climatologia clássicas. Entretanto, a ascensão da geografia quantitativa das décadas de 1950 a 1970 reduziu sua disseminação.

Bertrand e Bertrand (2007) reconhecem a influência e a importância do conhecimento ecológico, entretanto, alertam para as limitações da ecologia e seus conceitos para aplicação em uma ciência social. A ideia de ecossistema, por exemplo, trouxe uma abordagem ecológica da natureza, mas como um método de análise integrada. Face ao reconhecimento de limitações do ecossistema, se destaca a ideia de geossistema do geógrafo russo Viktor Borisovich Sochava (1905 - 1978), como conceitualização da natureza, de caráter material do espaço geográfico.

Aos poucos, a ideia de meio ambiente provocou a elaboração de estratégias interdisciplinares. Na geografia, nas últimas dé-



cadados do século XX, ampliaram-se as propostas de se conceber o espaço geográfico integrado, isto é, de se analisar e compreender os processos naturais e a dinâmica da sociedade, de forma relacionada e imbricada, ao mesmo tempo em que ascende a abordagem crítica da geografia.

Bertrand e Bertrand (2007, p. 87) propõem como teoria, antropizar a natureza. A natureza é, em primeiro lugar, espaço cada vez mais antropizado, menos natural. Esses estudiosos franceses definem o termo antrópico, como conjunto das formas, e antropização como “conjunto dos processos materiais e imateriais que nascem da interação entre os sistemas sociais e os sistemas naturais”. No desenvolvimento dessa teoria, a base da interpretação da natureza pela geografia é a finalidade social e se propõe vislumbrar a natureza globalizada como um sistema. Ademais, a natureza deve ser territorializada, e Bertrand e Bertrand (2007) chegam a propor a geografia como ciência do território.

A natureza, então, é primeiro território usado, uma natureza historicizada, e para que seja atualizada deve ser patrimonializada. O termo patrimonialização se refere à necessidade de se conceber a natureza no passado ou assegurar sua existência em um futuro, e principalmente, projetar o meio ambiente em contínua e rápidas transformações (BERTRAND e BERTRAND, 2007). Nesse ponto, as propostas de ordenamento territorial de áreas protegidas ganha força e visibilidade.

Numa abordagem da geografia crítica, de perspectiva integradora e de mudança contínua, Milton Santos (2012) entende o espaço como um todo, cada vez mais artificializado, transformado socialmente, mediado pela técnica e cada vez mais globalizado. A dinâmica de um lugar ou território pode ser compreendida na interação entre os sistemas de objetos e de ações,



de forma indissociável, que inclui as relações entre as escalas local e global. Santos (2012) se refere ainda aos objetos naturais ou artificiais de um local como formas-conteúdo que integram materialidade e imaterialidade, passíveis de serem observadas na paisagem e na configuração territorial, considerando-se sua história e formação socioeconômica.

No caminho de uma teoria integradora, Bertrand e Bertrand (2007) sugerem o sistema GTP, geossistema-território-paisagem. A dimensão do geossistema contribui com uma análise na perspectiva naturalista, incluindo as dimensões espacial, escalar, temporal e histórica. O território seria uma interpretação socioeconômica do geossistema, dimensão que daria o sentido de possibilidade ou impossibilidade da natureza, a partir do espaço utilizado por uma sociedade. A paisagem, mais noção que conceito, implicaria a dimensão cultural, as representações sociais da natureza, tratada a partir dos atores locais e respectivos tempos, na perspectiva de ligar-se com o geossistema e o território, construindo-se um sistema de interface entre a sociedade e a natureza.

Reforça-se que a abordagem crítica da geografia valoriza a natureza na sua perspectiva e significado social. Nesse sentido, cabe ampliar essa discussão, valendo-se principalmente das ideias de dois geógrafos do mundo anglo-saxão: Neil Smith e Noel Castree. Para Smith (1988, p. 27), as concepções e visões contemporâneas sobre a natureza devem-se à emergência do capitalismo industrial. Ademais, ele reconhece que a concepção de natureza é complexa e, por vezes, contraditória:

A natureza é material e espiritual, ela é dada e feita, pura e imaculada; a natureza é ordem e desordem, sublime e secular, dominada e vitoriosa, é uma totalida-



de e uma série de partes, mulher e objeto, organismo e máquina. A natureza é um dom de Deus e é um produto de sua própria evolução, é uma história universal à parte, e é também o produto da história, acidental e planejada, é selvagem e jardim.

Todas essas concepções convivem atualmente, mas Neil Smith (1988) reforça que elas são organizadas em um dualismo, dominante na concepção de natureza. A natureza é entendida como exterioridade (natureza exterior) que existe fora da sociedade e incluem objetos e processos; mas também, é concebida como natureza universal, em que incluem como naturais o humano e o não humano. Apesar das concepções serem contrárias, elas são confundidas na prática. “A concepção exterior é um resultado direto da objetivação da natureza no processo de produção”, mas não importa a tentativa de emancipação da sociedade humana da natureza, porque “os seres humanos, sua sociedade e seus artefatos continuam sujeitos às leis e aos processos naturais” (SMITH, 1988, p. 44).

Seja como for, Smith (1988, p. 64) defende que “há uma prioridade social da natureza; a natureza não é nada se ela não for social”. Para tal, desenvolve sua argumentação considerando a produção da natureza para mostrar a relação concreta pela qual a natureza assume essa prioridade social. “Ao invés da dominação da natureza, devemos portanto, considerar o processo muito mais complexo de produção da natureza. Enquanto o argumento de dominação da natureza sugere um futuro sombrio, unidimensional e livre de contradições, a ideia de produção da natureza sugere um futuro histórico que está ainda para ser determinado pelos eventos e pelas forças políticas e não pela necessidade técnica” (SMITH, 1988, p. 65). Ainda para Smith



(1988), a visão da produção da natureza oferece uma nova base teórica para uma análise específica, ou até mesmo contraditória, no contexto do desenvolvimento capitalista.

Na mesma linha de pensamento, o geógrafo britânico Castree (2001) apresenta três perspectivas encontradas em produções acadêmicas da geografia: **pessoas e meio ambiente, ecocêntrica e social**. A primeira é a vertente dominante que tem como foco as relações entre os impactos na natureza gerados pelos homens. As outras duas abordagens estão ligadas aos chamados geógrafos críticos.

Segundo Castree (2001), a abordagem de relações homem-meio ambiente esboça uma pretensa neutralidade e é considerada intelectualmente limitada pelas outras abordagens, porque reduz a natureza aos problemas e se apresenta politicamente enviesada, apresenta conhecimento com tendência tecnocrática, e também não discute os fundamentos do processo socioeconômico, não direciona as causas responsáveis e se articula com o conceito de desenvolvimento sustentável, citado como ideia amorfa. O conhecimento com viés tecnocrático produzido só trata da natureza como um recurso para ser usado, destruído, ou regulado para os humanos.

A segunda linha de pensamento sobre natureza, denominada de ecocêntrica, está relacionada aos geógrafos humanos que desenvolvem críticas aos sistemas de produção e consumo, crescentes no movimento verde, desde os anos setenta. Essa linha tem como princípio a promoção de um respeito fundamental pela natureza e a necessidade de se voltar para ela.

A terceira abordagem, das relações sociedade-natureza, tem crescido atualmente e influenciou também os geógrafos críticos humanos, em especial aqueles que desenvolvem suas perspectivas a partir da concepção de natureza inescapavelmente so-



cial, ou seja, a natureza é definida, delimitada e materialmente reconstituída por diferentes sociedades, em geral, direcionada para servir usualmente interesses sociais dominantes. O social e o natural são vistos entrelaçar-se em caminhos que fazem sua separação impossível, tanto no pensamento como na prática (CASTREE, 2001).

Mesmo nas abordagens ecocêntricas a relação natureza-sociedade é distinta em seus compromissos, tanto na perspectiva de um diagnóstico crítico, como no prognóstico normativo. De acordo com a abordagem social, a visão ecocêntrica se assemelha à tecnocrática a qual se opõe diante dos postulados de que existe uma distinção fundamental entre o social e o natural, sendo o natural fixo e universal. Isso conduz a ideia equivocada de que o natural seria um domínio separado da sociedade. Essa concepção dicotômica estaria profundamente impregnada no pensamento ocidental, desde o século XVIII (CASTREE, 2001).

Castree (2001) também reconheceu três definições chaves de natureza, comuns nos estudos de geografia: **natureza exterior**, **natureza intrínseca** e **natureza universal**. Embora já citados em Williams (2011) e Smith (1988), Castree aprofunda a discussão. A primeira, natureza exterior, corresponde ao senso-comum, não humano tornada ambiente. Nos trabalhos acadêmicos isso se reflete na abordagem dos impactos humanos sobre os ambientes, ou que estão destruindo a primeira natureza. Logo, ela necessita ser protegida nas reservas da biosfera terrestre ou marinha, nos habitats, no litoral e no interior dos continentes, e nas zonas selvagens ou *wilderness*.

A segunda, natureza intrínseca, deriva da qualidade de tudo aquilo que é inerente e essencial. Vale ressaltar que nessa abordagem, a natureza é vista como fixa e desconectada e definida por outros atributos ou qualidades. Aqui, natureza é igual ao



meio ambiente. Eventos catastróficos são considerados como eventos naturais governados por leis físicas e por processos igualmente naturais.

A terceira definição proposta por Castree (2001), natureza universal, esboça uma contradição com a ideia de natureza exterior, na medida em que é vista como aquilo que envolve tudo, inclusive humanos, já que são entidades biológicas. Ademais, certas observações particulares são utilizadas para generalizações universais.

Na análise arguta e densa de Castree (2001), os geógrafos críticos insistem que natureza é social em três sentidos: **o conhecimento como reflexo do viés do conhecedor, a inexistência da neutralidade e discursos criadores de suas próprias verdades** que ao serem aceitos, o são por uma questão de luta social e poder político, com efeitos materiais e imateriais na sociedade. Por isso se reforça a necessidade de desnaturalizá-los, pois servem a determinados fins sociais e ecológicos; as sociedades do passado e do presente, fisicamente sempre interagem com a natureza; e as sociedades reconstituem a natureza tanto de forma intencional como não intencional, mas o capitalismo produz natureza em direção aos interesses de lucratividade. Ciência e tecnologia sempre estiveram profundamente implicadas no desenvolvimento capitalista, intervindo no mundo (CASTREE, 2001; 2014; ACOT, 1996).

As ideias de Castree (2001; 2014) se inserem, como citado anteriormente, no contexto da abordagem social da natureza, ou seja, a natureza como artefato social. A abordagem social e os elementos que Castree (2001; 2014) desenvolve permitem enriquecer a discussão, sem negar a existência das outras abordagens, e auxilia na identificação de diferentes discursos de variados atores sociais sobre a relação com a natureza, cujas con-



cepções convergem seus interesses nos territórios protegidos e do entorno, sejam costeiros ou não.

No sentido do que é natureza, Castree (2014) esboça quatro principais significados (Quadro 1), sendo que os três primeiros já foram destacados anteriormente, e o quarto, **natureza superordenada**, significa um poder ou força que governa algo ou todas as coisas vivas.

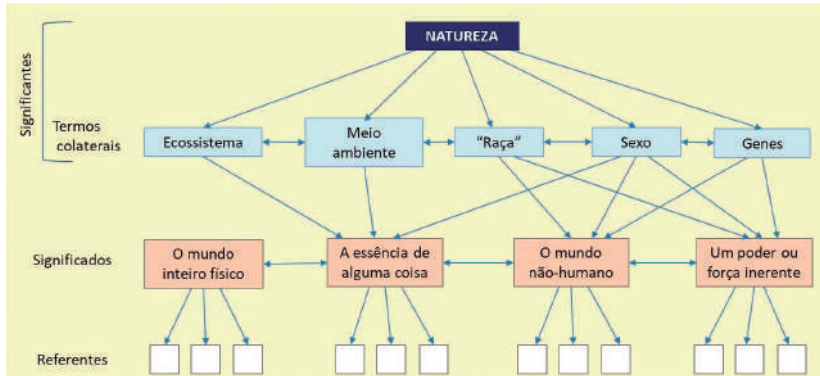
Quadro 1 Significado da natureza, segundo Castree (2014).

NATUREZA			
O mundo não-humano da vida e dos fenômenos inanimados, sejam eles prístinos ou modificados	O mundo físico na sua totalidade, incluindo os seres humanos como produtos da história natural e como organismos biológicos	As características que definem ou distinguem a qualidade da vida e dos fenômenos inanimados, incluindo seres humanos	O poder, força ou princípio organizador que anima os fenômenos vivos e opera em ou sobre fenômenos inanimados
EXTERIOR	UNIVERSAL	INTRÍNSECA	SUPERORDENADA

Fonte: Tradução de Claudio Roberto Braghini, a partir de Castree (2014).

Assim, Castree (2014) conduz suas ideias e discussões pela complexidade do conceito de natureza, com um enorme arranjo de fenômenos, e defende que seu uso é seletivo, de acordo com o indivíduo que fala e o seu propósito. Há, dessa maneira, vários significados de acordo com aquele que significa (significadores) e um arranjo de referentes (Figura 11). Considerando certo período histórico e uma dada sociedade, há famílias de palavras que são utilizadas, se espalham e são emprestadas de outras. Tais conjuntos de palavras são chamados de conceitos colaterais de natureza (EARLE et al, 1996 apud CASTREE, 2014).



Figura 11 Os conceitos de natureza: seus significados e referentes

Fonte: Tradução de Claudio Roberto Braghini, a partir de Castree, 2014.

Direcionando-se a discussão para a proteção e ordenamento territorial da natureza, observa-se que nessa linha, biodiversidade, meio ambiente e ecossistema se estabelecem quase como sinônimos, por aqueles que dão significado, são significadores e também a partir de conceitos colaterais.

Biodiversidade, por exemplo, está diretamente associada à conservação e, portanto, com as UC. O conceito, reconhecido em vários eventos internacionais, é reflexo da Convenção da Biodiversidade (CDB) e suas consequências. De acordo com o SNUC, a diversidade biológica é vista como

a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, entre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas. (BRASIL, 2000).

Apesar dessa definição abrangente, o termo biodiversidade adquiriu uma dimensão mais complexa desde que começou a



ser utilizado pela biologia, por extensão para a ecologia e biologia da conservação, gerando confusões, como apontam Morgan (2009) e Koricheva e Siipi (2004). A ocorrência do termo biodiversidade apresentou um aumento significativo em publicações, desde o final da década de 1980 e não há concordância quanto a sua definição, dependente do contexto e da proposta do autor (KORICHEVA; SIPI, 2004).

Koricheva e Siipi (2004) identificaram que na gama de definições de biodiversidade há elementos particulares menos inclusivos e outros mais inclusivos. A biodiversidade tratada como diversidade nativa em contraponto com a diversidade gerada por seres humanos, ou, como na aplicação do termo como medidas operacionais, incluem-se no primeiro grupo, relativos aos valores intrínsecos. No sentido mais inclusivo, o uso do termo biodiversidade como constructo social e político ou nas implicações práticas para a definição de valores, trazem uma dimensão ampliada.

Castree (2014) entende a biodiversidade como um conceito holístico, que estimula considerar as variações da vida, não apenas como discretas diferenças entre “tipos naturais”, mas como um conjunto de relações produzidas pela emergência de espécies em interação. Esse pensamento conduz o foco para uma natureza exterior como um sistema complexo. Da mesma forma, a diversidade é dada como aspecto intrínseco da natureza vivente, como se faz evidente nos chamados *hotspots* de biodiversidade, localizados nos trópicos e nas regiões subtropicais. Assim, a ideia de biodiversidade opera na ideia de natureza como objeto existente exterior, e em outra, é possuidora de certa qualidade inata, por isso requerem proteção ativa. A humanidade moderna se situa como ameaça e zeladora da biodiversidade, uma vez que é destruidora e potencial salvadora.



A natureza é uma ferramenta usada para dar sentido ao mundo e a aspectos de nós mesmos. Considerando-se o discurso como uma comunicação entre duas ou mais pessoas, este se refere a uma coisa e uma ação que se interconectam. Segundo Castree (2014), os discursos têm histórias e geografias e, sendo assim, não são homogêneos na dimensão espaço-tempo e dependem da cultura e da localidade. Nesse sentido, são relevantes os dualismos implícitos no pensamento ocidental moderno pelos seus reflexos atuais (Figura 12).

Figura 12 Dualismos fundamentais do pensamento ocidental desde o Iluminismo Europeu

Natureza	↔	cultura, cultivo (<i>nurture</i>)	Objeto	↔	sujeito
Meio ambiente	↔	sociedade	Realidade	↔	representação
Sexo	↔	genero	Autêntico	↔	artificial
Wilderness	↔	terra cultivada,	Cru	↔	cozido
(prístino)	↔	delimitada e	Selvagem	↔	manso, domesticado
	↔	estabelecida		↔	ou disciplinado
Raça	↔	identidade social	Tradicional	↔	moderno
Biologia	↔	convênções e práticas	Físico	↔	mental
	↔	sociais	Corpo	↔	mente
Genes	↔	normas culturais,	Matéria	↔	espírito, ideologia e
	↔	hábitos e rituais		↔	crença
Real	↔	falso	Animal	↔	humano
Instinto	↔	livre arbítrio	Fato	↔	ficção, conjectura e
Rural	↔	urbano		↔	especulação
Interior	↔	cidade	Verdade	↔	falsidade
Mundo natural	↔	ambiente construído	Ontologia	↔	epistemologia
Emoção	↔	razão/racionalidade	Observado	↔	observador
Mãe	↔	pai	Desordem	↔	ordem
Selvageria	↔	civilidade e civilização			

Fonte: baseado em Castree, 2014.

Tradução Claudio Roberto Braghini.

Por fim, nessa perspectiva, Castree (2014) desenvolve sua argumentação valorizando as representações e simbolismos presentes nos discursos e práticas cotidianas e científicas como fenômenos importantes para a produção da natureza atual, vinculadas, de forma intencional e não intencional, à produção material com forte influência do desenvolvimento capitalista.



Em síntese, reconhecer a multiplicidade de significados da natureza existente nos discursos permite enriquecer a discussão sobre relações de poder e sua materialização no espaço, prática relevante para a análise sobre gestão de unidades de conservação num viés da governança territorial e de conflitos ambientais.

2.2 CONCEPÇÕES BIOLÓGICAS E SISTÊMICAS NA CRIAÇÃO E GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA



Após a discussão sobre natureza, com um olhar mais geográfico, cabe agora expor alguns aspectos sobre o debate acerca das relações entre a sociedade e a ideia de meio ambiente, que se vincula diretamente com as unidades de conservação e com a gestão de conflitos, em especial no século XX. Foi dado prioridade às concepções baseadas na evolução biológica, nas questões ambientais, nos conceitos de ecologia, da biologia da conservação e de geografia, que se expressam nas razões de se estabelecer e manejar áreas protegidas. Os espaços protegidos continentais, costeiros ou marinhos fomentam um campo de conhecimento teórico e prático em que a biologia da conservação é legitimada. Pode-se dizer que, em certa medida, o conhecimento se territorializa, se materializa, ganha vida social. O tratamento dado ao conhecimento científico biológico/ecológico não visa fazer uma revisão detalhada das teorias e concepções, mas permite pensar num contexto em que os paradigmas auxiliam na produção e reprodução dos vários tipos de espaços protegidos.

Ao longo desse referencial, cabe destacar que a história da ecologia é mais complexa do que se expõe a seguir, mas, refor-



ça-se desde já, que não é ideologicamente neutra, pois foi construída em âmbitos culturalmente determinados. Como afirma Acot (1990, p. 189), de forma geral, a ciência

é atravessada pelas ideologias e marcada pelas mentalidades. Ao mesmo tempo é tributária e geradora das técnicas. Ela é governada por instituições e intervém ao mesmo tempo em suas criações e suas transformações. E é, igualmente, tanto oriunda como inspiradora das demandas sociais.

Sua abordagem é crítica, mas também reforça a importância de se considerar os fatores do movimento histórico e o papel dos fatores econômicos que não se evidenciavam na ecologia como ciência. Como afirma Acot (1990): a história produz sentidos ou significações.

As concepções científicas influenciam na definição dos espaços a serem protegidos, assim como nos modelos de planejamento e manejo, portanto, discutir os diferentes enfoques predominantes ao longo da história, do equilíbrio ao não-equilíbrio pode enriquecer a compreensão de condicionantes e formas de gestão de UC da natureza e seus conflitos ambientais.

A definição das unidades de conservação baseou-se inicialmente no sentido de se determinar o tamanho e o formato da área a ser conservada. Para isso, os critérios seriam eminentemente científicos e a base da escolha se consolidaria fundamentalmente em torno da biologia e da ecologia. Aos poucos, a biologia da conservação, calcada nos conhecimentos ecológicos, se constitui na base da escolha territorial, que não encontra unanimidade nas ciências humanas e sociais na medida em que exclui ou dificulta o acesso e a inclusão das populações locais.



Historicamente, observa-se que o Estado se articula com a biologia da conservação como ciência e técnica, com as organizações não governamentais conservacionistas e legitima o saber ao patrimonializar uma área. De certa forma, a gestão das unidades de conservação da natureza territorializa saberes científicos, criando espaços territoriais protegidos que servem de laboratório, e ao mesmo tempo recriam o saber sobre a conservação da biodiversidade e da paisagem.

Segundo Godoy (2000), as unidades de conservação embutem como modelo a existência de uma única natureza. Mas ao conservar uma área conserva-se também a rede de interações à qual se articula. As unidades de conservação, ao operar sobre os lugares, vinculam e desvinculam os indivíduos humanos e não humanos. O discurso jurídico-científico demarca os conceitos, e a legislação é a estratégia que atua na duração dessa delimitação. Apesar de se estabelecer a criação de uma unidade de conservação através de lei, ela emerge, de fato, na constituição de um território como modo de sua própria existência.

Para Larrère e Larrère (1997), a proteção da natureza é tarefa da modernidade. No contexto das ideias de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), a natureza contém uma harmonia e equilíbrio. Esse pensamento, conforme os referidos autores, se evidencia na concepção dos Parques Nacionais do século XIX e XX, e o ser humano é considerado como um convidado e não morador permanente desse espaço prístino. O que se entenderia comumente como natureza seria apenas uma floresta, por exemplo, não se considerando os povoamentos e suas formas de manejo. Dessa forma, os agentes de um parque teriam a missão de negociar e promover uma gestão ecológica do território.

O símbolo científico do equilíbrio é reforçado pelo conceito ecológico de clímax. A ideia de clímax deriva de estudos suces-



sionais de comunidades vegetais ao longo do tempo. Qualquer comunidade ou biocenose tenderia, de forma determinística, a transformar-se de estágios pioneiros, passando para etapas intermediárias até atingir um estágio em que as condições ambientais se estabilizam e a comunidade atinge seu grau máximo de complexidade, de interações e de espécies, dependentes essencialmente da dinâmica interna do ecossistema (RICKLEFS, 2003). Esse pensamento refletiu-se na conservação de áreas protegidas, associando diversidade biológica e estabilidade, que ainda persiste.

Entretanto, no próprio âmbito da ecologia há alterações na ideia de equilíbrio, pois estudos empíricos mostraram-se diferentes da concepção de equilíbrio, emergindo uma ecologia das perturbações e dos conflitos. Ao contrário, como regatado por Larrère e Larrère (1997), a comunidade biótica seria resultante de uma história singular, dependente de uma série de perturbações que condiciona as biocenoses que permaneceriam em relativa estabilidade. Essa indefinição científica da consistência de um clímax, de certa maneira, transferiu os objetivos ecológicos da gestão das áreas protegidas, em especial, das florestas, para a esfera política e social em cada lugar.

A ecologia, segundo Godoy (2000, p. 131), “reconfigura o parque *Yellowstone*, que se torna uma matriz, capaz de gerar modelos teoricamente aptos a cumprir objetivos de conservação ou preservação, transformando a natureza em algo possível de ser objetivado e explicado como natureza função”. Nesse sentido, a ecologia cria uma forma específica de pensar os espaços e se apropriar dele.

Pode-se interpretar que as variadas áreas protegidas são, dessa forma, laboratórios do conhecimento científico vinculados à conservação e proteção, acerca dos processos ecológicos e



evolutivos de uma natureza prístina ou sem influência humana relevante. O conhecimento ecológico nessa perspectiva cria seu território e reconstrói-se permanentemente enquanto ciência. Inevitavelmente, aperfeiçoam-se os conhecimentos, novos processos se revelam e, ao mesmo tempo, reforçam o valor intrínseco dos espaços territoriais protegidos.

Do ponto de vista conceitual, é possível afirmar que se transitou da ecologia do clímax para a ecologia das perturbações, depois, focalizou-se na proteção das espécies, em especial daquelas em risco de extinção. As listas de espécies em extinção são difundidas e fornecem referenciais para as ações conservacionistas, que exigem novos conhecimentos sobre tais espécies.

Iniciativas de proteção de espaços territoriais direcionaram os estudos para as necessidades mínimas de áreas e recursos que certa espécie necessita para manter uma população viável e se manter ao longo do tempo. Esse critério seria usado para escolher o desenho e a área mínima de um espaço protegido com a finalidade de preservar uma espécie. Nessa linha de pensamento, a biologia da conservação inicialmente baseou-se na teoria de Biogeografia de Ilhas de Robert MacArthur e Edward Wilson, construída na década de 1960 (ARAÚJO, 2012).

A teoria de Biogeografia de Ilhas pressupõe um modelo simples em que o número de espécies de uma dada ilha resulta de um equilíbrio dinâmico entre imigrações e extinções. O modelo foi estendido para ser aplicado em áreas continentais como forma de se entender e explicar o equilíbrio da diversidade de conjuntos de espécies (RICKLEFS, 2003).

Apesar das críticas pela simplicidade da teoria e devido aos processos envolvidos serem mais complexos, a Biogeografia de Ilhas mostrou-se adequada cientificamente para tomar decisões, em estudos com aves, mamíferos, répteis (DIA-



MOND *et al*, 1976), e se mantém ainda na década de 1980 (BROWN, 1986). A teoria foi incorporada pela IUCN (1980) que passou a recomendar a delimitação de grandes reservas ao invés de pequenas, sendo que uma única e maior área seria mais eficaz para a proteção do que áreas menores. Outras recomendações sugerem como mais adequado delimitar reservas mais próximas, agrupadas, conectadas e em formas circulares, ao contrário de reservas dispostas mais distantes, em linhas, desconectadas entre si e alongadas (MORSELLO, 2008; ARAÚJO, 2012).

Outros conceitos e teorias ecológicas se assentam e se alinham como relevantes no desenho e monitoramento das unidades de conservação, tais como a fragmentação de habitats e o efeito de borda (PRIMACK e RODRIGUES, 2001; MORSELLO, 2008). A teoria de metapopulações e os mecanismos de co-evolução (HANSKI e GAGGIOTTI, 2004), aliando ecologia e genética e os estudos de população viável mínima (SHAFFER, 1981; PRIMACK e RODRIGUES, 2001), se agregaram à ecologia da paisagem como ferramentas para a conservação, questionando a teoria de Biogeografia de Ilhas.

Aos poucos, interpreta-se que seria mais eficaz conservar ecossistemas e habitats do que espécies e as ações deslocam-se para os processos ecológicos, mantidos pelo conjunto de interações no sistema que, ao mesmo tempo, permitiriam conservar inúmeras espécies (BENSUSAN, 2006; ARAÚJO, 2012).

O reconhecimento dos mecanismos de co-evolução expôs um deslocamento das discussões sobre a seleção natural, como resultantes apenas da luta pela sobrevivência da espécie mais apta, com base na competição e predatismo, para mecanismos de ajuste adaptativo das espécies em interação (RICKLEFS, 2003; ODUM e BARRETT, 2007).



Observa-se que essa gama de conceitos e sua aplicação nas pesquisas nas áreas protegidas reforçam o valor dado ao conhecimento biológico/ecológico, que se reflete na criação e gestão das unidades de conservação da natureza. Mas cabe destacar que a percepção da complexidade da conservação ambiental envolve o reconhecimento da interface natural a ser protegida com a sociedade, como fator importante para a gestão de “espaços naturais”.

Diegues (2000) enunciou mudanças nas ciências relacionadas à conservação ambiental na perspectiva de um novo enfoque de conservação com caráter político, participativo e democrático e sugere pensar a paisagem como resultantes de uma relação co-evolutiva entre homens e natureza.

O estudo do papel das queimadas antropogênicas, associadas às populações tradicionais, mesmo que excepcional, indicou uma nova forma de perceber o manejo das áreas protegidas, ou seja, o próprio conhecimento científico reconhece aos poucos o valor do manejo por queimadas em algumas áreas, que curiosamente as tornam menos suscetíveis ao fogo e auxiliam na biodiversidade existente. A supressão de populações humanas e suas práticas tradicionais de manejo conduziram certas áreas a perderem biodiversidade. Começou-se a compreender que as populações tradicionais geravam perturbações de caráter intermediário e que a biodiversidade poderia ser maior nesses espaços do que naquelas em que estariam isentas de perturbações antrópicas dessa natureza (GOMEZ-POMPA e KAUS, 2005; BENSUNSAN, 2006). Cabe ressaltar que se trata de estudos específicos e se direcionam para uma análise da relação do convívio humano em unidades de conservação da natureza, devido ao manejo de populações tradicionais com a manutenção da biodiversidade, não um aval para as queimadas generalizadas em espaços protegidos.



No conjunto dos novos conceitos, os *Hotspots*³ surgem também como estratégia mundial de estabelecimento e mapeamento de áreas ricas em biodiversidade, assim como, a possibilidade de estabelecer redes de áreas protegidas no mundo. Essa estratégia aparece como resposta à tendência de redução intensiva de reservas naturais e do aumento da extinção de espécies, derivadas da expansão da agricultura, indústria e urbanização, e também, devido ao consumo insustentável de diversos países do hemisfério norte, e à miséria nos trópicos, aliada à grande demanda de custos para os esforços de conservação (MYERS *et al*, 2000; MYERS, 2003).

As novas abordagens sistêmicas complexas avançam sobre a visão clássica e inclui a complexidade, a instabilidade (incerteza, indeterminação) e a intersubjetividade (MORIN, 1997; VASCONCELLOS, 2002). A partir da concepção de não equilíbrio, observa-se o papel dos distúrbios naturais periódicos nos ecossistemas ou perturbações, reconhece-se também o papel dos seres humanos como integrantes do ecossistema e a interdependência dos aspectos ecológicos e socioeconômicos, refletindo-se nos objetivos de manejo, em busca da sustentabilidade nessas duas dimensões (ARAÚJO, 2012).

A visão sistêmica está implícita nas concepções ecológicas, entretanto é possível observar a relação que se estabeleceu entre a complexidade sistêmica e a gestão de áreas protegidas, integrando as dimensões social e ecológica. Em 2000, a UNESCO adota a abordagem ecossistêmica - que havia sido incorporada

3 Myers (1988) traz, pela primeira vez, o conceito de *hotspots* como áreas com níveis excepcionais de endemismo de plantas e taxas notáveis de destruição de habitats, apesar de não ter estabelecido critérios quantitativos com relação a esta definição. A Conservação Internacional adotou o conceito em 1989, fazendo modificações e acréscimos ao longo dos anos seguintes. Em 1996, empreendeu uma reavaliação do conceito, em colaboração com o próprio Myers (1988).



na Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP-5/CDB) – e descreve 12 princípios para o Programa Homem e a Biosfera - *Man and Biosphere Program* – MAB (Quadro 2).

Quadro 2 Princípios da abordagem ecossistêmica

1. Os objetivos da gestão das terras, águas e dos recursos vivos devem ser de decisão da sociedade.
2. A gestão deve ser descentralizada ao nível mais baixo apropriado ao caso.
3. Os gestores que lidam com ecossistemas devem considerar os efeitos (existentes ou possíveis) de suas atividades nos ecossistemas adjacentes e outros.
4. Dados os possíveis benefícios da sua gestão, é necessário compreender os ecossistemas com base no contexto econômico. Nesse sentido, deve-se reduzir as distorções do mercado que afetam negativamente a diversidade biológica, adotar incentivos que promovam a conservação da natureza e seu uso sustentado e internalizar custos e benefícios.
5. A conservação da estrutura e do funcionamento dos ecossistemas, no sentido de manter os seus serviços, é um objetivo prioritário do enfoque ecossistêmico.
6. Os ecossistemas devem ser geridos dentro dos parâmetros e dentro do seu funcionamento.
7. O enfoque ecossistêmico deve ser aplicado nas escalas espaciais e temporais adequadas.
8. Levando em consideração as diversas escalas temporais e os efeitos retardados que caracterizam os processos ecológicos, a gestão dos ecossistemas deve se pautar por objetivos à longo prazo.
9. Na gestão, deve-se reconhecer que mudanças são inevitáveis.
10. No enfoque ecossistêmico, deve-se procurar o equilíbrio apropriado entre a conservação e a utilização da natureza (e sua diversidade biológica), além de promover a integração entre elas.
11. O enfoque ecossistêmico deve considerar todos os tipos de informação pertinente e relevante – incluídos os conhecimentos, as inovações e as práticas de comunidades científicas, indígenas e locais.
12. O enfoque ecossistêmico deve envolver todos os setores relevantes da sociedade e todas as disciplinas científicas pertinentes.

Fonte: Tradução de Claudio Roberto Braghini, adaptado de UNESCO, 2000, p. 4.



Os mesmos princípios foram adotados pela IUCN em 2003. E na lista dos princípios da abordagem ecossistêmica, observa-se que os pressupostos implicam tanto na forma como se devem caminhar os estudos de conservação da biodiversidade, quanto direcionam as funções e a gestão territorial das UC em relação ao entorno e demais influências em escalas mais amplas, considerando dimensões sociais e econômicas e conflitos ambientais como integrantes do ecossistema.

A conservação de espaços protegidos se mostra, então, mais complexa no cumprimento das suas funções, porque ultrapassam as soluções científicas de proteção. Surge a tônica de manter a resiliência e a governança nos sistemas socioecológicos (OSTROM, 1990; BERKES, COLDING e FOLK, 2003; DIETZ, OSTROM e STERN, 2003; JONES e QIU; DE SANTO, 2013), e dessa concepção, emerge o manejo adaptativo ou gestão adaptativa como método integrado, multidisciplinar, de manejo dos recursos naturais (CMP, 2007).

A “ecologização” estende-se para a gestão territorial, pois as principais formas de gestão atuais baseiam-se na ecossistêmica e na gestão adaptativa. O manejo adaptativo baseia-se na ecossistêmica e, dessa forma, busca representar a realidade a partir de diagramas simplificados, que permitem levantar hipóteses sobre relacionamentos entre o sistema ecológico e econômico. Além do fator aprendizagem, a abordagem permite questionar modelos mentais ou as formas de pensamento de gestores e ampliar a visão sobre a realidade e buscar soluções adequadas (ARAÚJO, 2012).

A gestão adaptativa, que se baseia em padrões abertos, surgiu recentemente e permite planejar de forma participativa, elencar prioridades de conservação e estabelecer estratégias mais adequadas, associando conservação da biodiversidade e bem-estar humano. O sentido é estabelecer processos participativos mais



flexíveis para o desenvolvimento de projetos baseados em resultados (CMP, 2007). A gestão para resultados permite refletir sobre a cultura organizacional e disponibilizar um conjunto de metodologias e ferramentas gerenciais para serem utilizadas no processo de mudança que

pressupõe uma lógica objetiva em que seria necessário identificar seus principais usuários, levantar quais são suas necessidades, incorporar estas informações no processo de formulação estratégica, definir as metas a serem alcançadas em termos de bens e serviços, gerenciar os seus processos internos (programas de manejo) visando ao alcance das metas e à consequente satisfação dos usuários (ARAÚJO, CABRAL e MARQUES, 2012, p. 213).

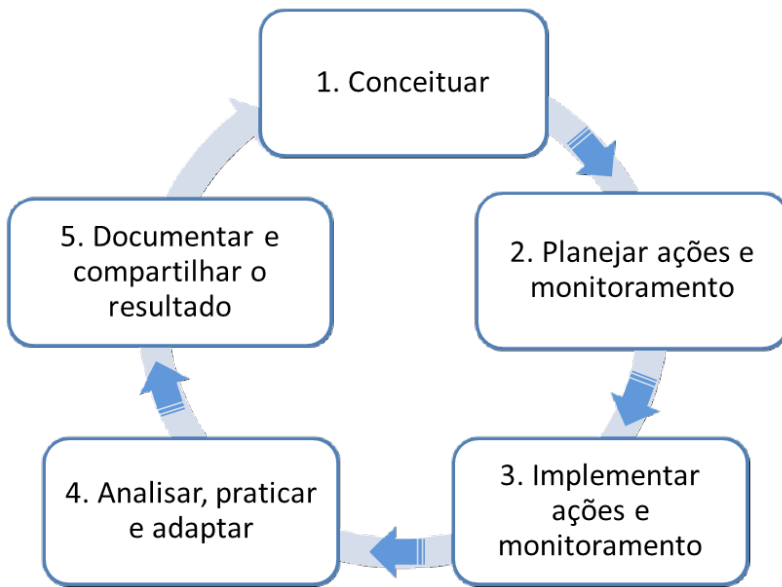
Em 2013, a ONG IPÊ realizou o curso Gestão Adaptativa de Unidades de Conservação, para profissionais ligados à gestão de UC. Observa-se que o curso se inseriu no contexto amplo de esforços entre os diversos órgãos mundiais de conservação, financiadores e ONGs, na perspectiva de aperfeiçoar ferramentas da gestão adaptativa, para que os planos de manejo sejam factíveis e viáveis (WWF-BRASIL/IPÊ, 2012). Esse consórcio de entidades investe num processo de diálogo e construção de conceitos, além da uniformização da linguagem, e também nos projetos e programas voltados para a conservação da natureza, baseado nos códigos de padrões abertos. A expressão padrões abertos deriva do campo da Tecnologia da Informação, que o emprega no sentido de tecnologias desenvolvidas por meio da colaboração pública, disponíveis de forma livre (CMP, 2007).

Em síntese, baseia-se em um ciclo da gestão de projetos ou programas, em cinco fases: conceituar o que se deseja alcançar



no contexto; planejar as ações e o monitoramento; implementar as ações e o monitoramento; analisar dados e avaliar a efetividade das atividades, utilizando os resultados para adaptar e elevar o projeto ao máximo; e documentar e compartilhar os resultados para promover o aprendizado (Figura 13).

Figura 13 Ciclo de Gestão Adaptativa de Unidades de Conservação com base em padrões abertos



Fonte: Adaptado de Aliança para as Medidas de Conservação (CMP, 2007).

Os princípios implícitos na gestão adaptativa são: envolver os atores, desenvolver e cultivar alianças, documentar as decisões e fazer ajustes, conforme necessário (CMP, 2007). Essa forma de gestão permite atuar de maneira dinâmica nas rotinas administrativas e se coaduna com o conhecimento ecológico presente nos programas de biologia da conservação.

A força que o conhecimento ecológico traz e o valor implícito de sua teoria e práxis se vislumbra também no Programa das Nações Unidas, lançado em 2001, denominado Avaliação Ecosistêmica do Milênio. Esse programa visou determinar

em que medida as mudanças nos ecossistemas afetaram o bem-estar humano, como as mudanças nos ecossistemas podem afetar as pessoas nas próximas décadas e que tipos de resposta podem ser adotados em escala local, nacional ou global para melhorar a gestão dos ecossistemas e, desse modo, contribuir para o bem-estar humano e a diminuição da pobreza (CAEM, 2005, p. 19).

Neste programa, associam-se os serviços ecossistêmicos (de abastecimento, regulação, culturais e de apoio) aos determinantes e componentes do bem-estar humano (liberdade de escolha e ação, segurança, boa saúde, boas relações sociais e bens materiais suficientes para uma boa vida). Para a avaliação dos fatores que causam alterações nos ecossistemas foram criados os chamados impulsores de mudança (natural ou induzido pelo homem; diretos ou indiretos). Estes podem ser influenciados por certos impulsores exógenos e endógenos que afetam a decisão e impõem mudanças nos ecossistemas (CAEM, 2005).

A gestão adaptativa, pelo pressuposto científico da teoria ecossistêmica, se coaduna com a Avaliação Ecosistêmica do Milênio, reforçando o cenário de influências global-local. Observa-se que ambas as formas de gestão (ecossistêmica e gestão adaptativa com padrões abertos) remetem à eficácia das ações, a partir de resultados esperados, medidos, monitorados e reavaliados periodicamente. O empreendimento de aplicação desses modelos está vinculado aos Estados, dependentes



de ONG conservacionistas com seu saber e prática, além de articulados com recursos financeiros do Banco Mundial ou fundações com este fim.

Além da necessidade do saber ecológico, a percepção da complexidade que envolve a dinâmica das UC se amplia e resulta no aumento da demanda em capacitar gestores para ordenar o território protegido e seu entorno. Isso implica desenvolver conhecimentos administrativos e econômicos imprescindíveis à gestão de áreas protegidas.

Outro mecanismo pelo qual os saberes científicos se territorializam nas UC é a obrigatoriedade de Plano de Manejo. O plano tem o mérito de permitir estabelecer zoneamento de áreas definindo seus fins, incorporando decisões que possam minimizar conflitos ambientais e permitir usos monitorados, dependendo, no Brasil, da categoria de UC.

Há sempre um roteiro sugerido para se elaborar um Plano de Manejo, que depende basicamente de um diagnóstico ditado por especialistas das ciências naturais, humanas e sociais, gerando documentos densos. Algumas críticas de gestores de órgãos ambientais e de UC se direcionam para a falta de integração entre as informações, mas principalmente, pela dificuldade de se implementar um Plano de Manejo, devido à complexidade e o custo para torná-lo efetivo, e não apenas de forma parcial. De qualquer forma, esse âmbito da conservação envolve financiadores e recursos, e observa-se a necessidade de investimentos para a busca de novas formas de elaborar Planos de Manejo, bem como a revisão de processos de gestão.

O território do saber científico tem como sustentáculo, além das concepções conservacionistas de pessoas, grupos e instituições, a ação direta do Estado e as organizações conservacionistas nacionais e internacionais. Pode-se então pensar no territó-



rio das organizações conservacionistas no mundo, imbricados nos territórios em níveis estatais e globais.

Outros saberes se apresentam na perspectiva da justiça ambiental visando fornecer bases científicas para a conservação de áreas protegidas, que reconheçam o direito e as necessidades de comunidades tradicionais que vivem no interior ou no entorno de UC, em especial dos parques nacionais. Entre estes, a Etnoconservação traz a concepção de aliança entre cultura e naturalismo, na medida em que reconhece o saber e o saber fazer das comunidades tradicionais como elementos importantes na manutenção da diversidade biológica e traz como consequência a possibilidade de permitir o acesso dessas pessoas aos recursos do seu território e superar divergências (DIEGUES, 2000).

Segundo Diegues (1994; 2000), a biologia da conservação no Brasil reflete um reducionismo metodológico e seguiu a tendência dos Estados Unidos de estabelecer grandes reservas e corredores ecológicos, utilizando técnicas de avaliação de risco de extinção das espécies. Numa escala de modelos, esta abordagem estaria num extremo, e no outro, estaria a biologia da conservação na Índia. Nesta última, sociedades tradicionais desenvolvem práticas culturais e utilizam recursos que tentam manter a biodiversidade.

Atualmente, há algumas abordagens teóricas e empíricas, relativas a conhecimentos sociais e ecológicos, envolvendo comunidades e recursos locais, que se sedimentam nas produções acadêmicas e influenciam a gestão de áreas protegidas, como na gestão adaptativa. Iniciativas e experiências de co-gestão e governança em diferentes escalas são acompanhadas por estudos que tentam construir uma teoria socioecológica e uma práxis, associadas, em um mundo de múltiplos níveis (CARLSSON e BERKES, 2005; BERKES, 2007; 2008).



É nesse contexto que se valoriza a manutenção da capacidade de resistência e de governança em sistemas socioecológicos como uma forma de estabelecer os direitos das comunidades e, ao mesmo tempo, a eficácia de conservação (DIETZ, OSTROM, STERN, 2003; JONES e QIU; DE SANTO, 2013). A resiliência é citada como importante elemento de como as sociedades se adaptam para mudanças impostas por externalidades, tais como mudanças ambientais globais (BERKES, COLDING e FOLK, 2003).

A ideia de resiliência de sistemas foi ampliada teoricamente e abrange sistemas adaptativos e complexos, como os socioecológicos, com base no conceito de ciclos adaptativos. Os ciclos adaptativos, existentes em células, ecossistemas, sociedades e culturas, possuem três características: potencial de mudança dentro de um arranjo existente, que se denomina riqueza; apresenta uma controlabilidade interna, que se refere aos graus de sensibilidade a perturbações, com mais rigidez ou flexibilidade, dependente da conectividade ou das interações; e a capacidade adaptativa, que se traduz em resiliência do sistema, relacionada com a vulnerabilidade para eventos inesperados e imprevisíveis no sistema (HOLLING, 2001; HOLLING, GUNDERSON e LUDWIG, 2002).

A sustentabilidade de um sistema estaria associada a um conjunto de ciclos adaptativos, aninhados em diferentes escalas inter cruzadas, de forma hierárquica, denominada de panarquia (HOLLING, 2001; 2004).

Num primeiro momento, embora se evidencie a complexidade implícita na resiliência de sistemas socioecológicos, é possível considerar que a abordagem sistêmica tem um incremento em termos de teoria integrativa, na medida em que incorpora a possibilidade de mudança e inovações, admitindo a impre-

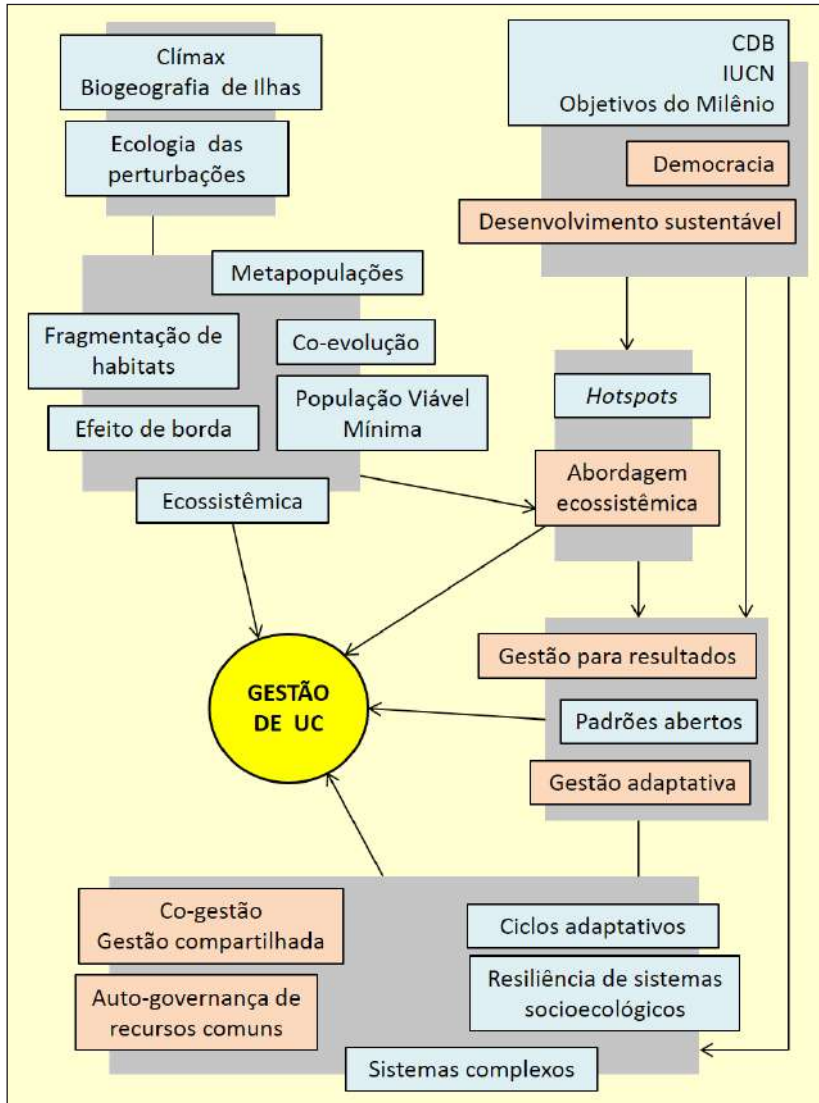


visibilidade e a surpresa, e conexões espaço-temporais entre múltiplas escalas num sistema.

As abordagens de resiliência dos sistemas socioecológicos, como capacidade adaptativa para sustentabilidade (BERKES, COLDING e FOLK, 2003), a possibilidade de se alcançar auto-governança na gestão dos recursos comuns (OSTROM, 1990), co-gestão ou gestão compartilhada (BERKES, 2009; CARLSSON e BERKES, 2005; BORRINI-FEYERABEND, 1996) e gestão adaptativa, se interconectam como sistema de saberes científicos e técnicos atuais e se alinham com perspectivas políticas democráticas, atreladas às ideias de conservação da biodiversidade, de bem estar humano e manutenção de serviços ecossistêmicos, propalados pelos Objetivos do Milênio, além do desenvolvimento sustentável (Figura 14).

Em síntese, a governança de áreas protegidas tende a ser discutida como resiliência de sistemas socioecológicos, no sentido de sustentabilidade, destacando as interfaces entre os diversos interessados, os conflitos ambientais e as conectividades em prol de conservação, do desenvolvimento territorial e da justiça ambiental, em uma dinâmica social que dificulta previsões, mas estimula a cooperação e admite aprendizagem mútua para a tomada de decisão conjunta.



Figura 14 Paradigmas ecológicos e de gestão de áreas protegidas

Elaboração: Claudio Roberto Braghini, 2015.

2.3 CONFLITOS AMBIENTAIS E GESTÃO DE ESPAÇOS PROTEGIDOS



As influências históricas que se materializam em instituições e normas, os significados dos discursos sobre natureza, implícitos nas questões ambientais, somados aos paradigmas e modelos de ordenamento territorial que influenciam o manejo e gestão de áreas protegidas, revelam parte da complexidade na qual a gestão das unidades de conservação está imersa. A materialização dos condicionantes terá maior ou menor peso nas relações de poder que se estabelecem nos territórios em que tais áreas protegidas se instalam. Dessa maneira, direciona-se a discussão sobre conflitos ambientais envolvendo áreas protegidas, que se manifestam também como conflitos territoriais. Como foi visto na introdução, os conflitos podem ser entendidos como disputas entre dois ou mais atores sociais por acesso aos espaços geográficos para diferentes usos ou objetos, como recursos, incluindo a preservação e conservação.

De acordo com as tendências de gestão participativa e do reconhecimento de que a conservação é dependente das relações da UC com o entorno e também da concepção de natureza que se adota, a gestão de cada unidade deve compreender os conflitos territoriais e suas causas como condição importante para suas ações. Da mesma forma, a governança implica no papel social da gestão da UC para com as comunidades vulneráveis⁴,

4 A expressão comunidades vulneráveis refere-se a grupos sociais que apresentam vulnerabilidade social e econômica, em especial aquelas que vivem no entorno próximo aos limites da UC, e que sobrevivem de atividades de baixa remuneração, com relativa dependência da exploração direta dos recursos naturais locais vinculados ao uso da



diante das transformações dinâmicas dos territórios atuais. Por conseguinte, é relevante resgatar a contribuição da categoria de análise território, discutir a noção de conflitos e sobre alguns exemplos que se relacionam a áreas protegidas, além da ideia de governança.

2.3.1 TERRITÓRIO E CONFLITOS



A gestão territorial como objeto de estudo geográfico implica considerar as bases teóricas do termo território, que é considerada uma categoria de análise da geografia e também das ciências sociais em geral. Entretanto, não é uma categoria simples e por isso tem sido discutida exaustivamente no campo da geografia. Apesar dos debates entre os campos da geografia clássica, que faz uso prioritariamente do conceito de região, e a geografia latino-americana, que utiliza o conceito de território, ambas convergem para um mesmo universo, a dimensão espacial da sociedade (HAESBAERT, 2010).

Haesbaert (2010) coloca o espaço como conceito-mestre e conduz sua discussão para o conceito de território e o contrapõe ao de região. Nessa busca teórica se reconhece que o território, do ponto de vista focal, está mais sujeito às práticas sociais ou às articulações sociais de poder, à paisagem e ao lugar, à expe-

terra, como pesca artesanal, agricultura familiar de subsistência, extrativismo e prestação de serviços não qualificados, entre outras, que apresentam baixos níveis de ganhos econômicos, dificuldade no acesso a oportunidades de emprego, assim como a serviços qualificados de educação e saúde básicas, ausência ou precária condição de saneamento básico nas moradias, remetendo a baixos índices de desenvolvimento humano e alto grau de pobreza das populações.



riência vivida, enquanto que o termo região teria um foco “nos processos gerais de articulação, diferenciação e recortamento do espaço” (HAESBAERT, 2010, p. 178).

Na concepção de espaço de Milton Santos (1985; 1994; 2012), como espaço-social, esboça-se o caráter indissociável entre modo de produção e formação socioeconômica. Dessa maneira, o território, assim como as categorias paisagem e lugar, compreendem essa dimensão do espaço. Nessa linha de pensamento, Santos (1985) coloca a necessidade de se analisar o espaço a partir de quatro conceitos: estrutura, processo, forma e função. Tais dimensões da análise geográfica devem ser entendidas e tratadas de forma dialética e relacional, umas com as outras. A estrutura se relaciona à natureza de uma sociedade do ponto de vista econômico e social, em certo lugar e tempo. A forma sugere aquilo que é visível de um objeto, o aspecto exterior. A função refere-se ao papel desempenhado pelo objeto e relaciona-se diretamente à forma e à estrutura. Por fim, o processo significa uma dada ação com expectativa de se obter um resultado, implicando uma transformação (SANTOS, 1985).

Souza (2010) afirma que o território foi inicialmente associado a uma escala delimitada, à ideia de Estado-Nação e, apesar disso, retoma seu caráter de flexibilidade no campo da geografia política e se concebe como uma rede de relações sociais, um campo de forças, de relações de poder projetadas no espaço. Essa concepção permite entender a existência de territorialidades flexíveis, onde ocorre superposição de relações sobre um espaço, até em momentos diferentes do dia. Outra abordagem defende que o território não abrange necessariamente contiguidade espacial, podendo surgir territórios descontínuos, como no caso das redes criminosas.



Para Souza (2010, p. 107-108), o território tem uma relação com o desenvolvimento e nessa perspectiva aponta a necessidade da descentralização do poder do Estado e uma sociedade autônoma. Nessa abordagem, “o poder não é concebível sem territorialidade”, o território seria o suporte material da existência de um grupo, um “catalisador simbólico-cultural, indispensável ao fator autonomia”.

No sentido de território como espaço usado e inerente a embates sociais, Raffestin (1993) descreve a relevância de se considerar as relações de poder e a arena de conflitos onde se materializam as disputas pelo uso e apropriação do espaço.

Os espaços geográficos podem ser pensados como um complexo de elementos que deixam suas marcas e são evidenciáveis pela observação, ou seja, possuem materialidade. Estes podem ser considerados objetos que se integram à paisagem, resultantes de ações passadas e presentes (SANTOS, 1994). Para Santos (2012), esses sistemas devem ser tratados de forma indissociável, como conjunto solidário e contraditório, em que a história se dá. A relação entre objetos e ações estabelecem sua dinâmica e transformação,

de um lado, os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma (SANTOS, 2012, p. 63).

Por sua vez, Saquet (2011) advoga pelas territorialidades e temporalidades como elementos relevantes à compreensão da dinâmica territorial, e na direção da concepção de desenvolvimento territorial, expressa na perspectiva de redução das de-



sigualdades sociais, e reforço do valor da historicidade dos lugares, assim como invoca o pesquisador como importante ator político nesse processo.

Na mesma linha da abordagem, Haesbaert (2014) ao expor as diferentes interpretações dos conceitos de território e territorialidade, assume o território como categoria que orbita em torno do conceito de espaço geográfico e é concebido de forma imbricada pelas múltiplas relações de poder, relacionado à materialidade das relações econômico-políticas, estendendo-se ao poder simbólico, de enfoque estritamente cultural. Nesse híbrido, a territorialidade emerge com uma dimensão imaterial, além de uma mera abstração, pois se manifesta como imagem ou símbolo de um território e pode inserir-se como estratégia político-cultural.

No enfoque do ordenamento territorial das unidades de conservação⁵, os limites impostos ou consensuados criam uma rede de relações nos espaços protegidos, que podem ser superpostos pelo sentimento e uso dos espaços pela sociedade civil ou iniciativa privada. As unidades de conservação podem compor uma rede de relações em escala mais ampla em um território descontínuo. A presença do Estado, na figura da unidade de conservação, com seus limites, divisões e gestores, pode estabelecer mudança no sentimento de pertencimento e de alteridade pelas comunidades locais. O território em que a UC se instala traz uma nova significação ou resignificação às pessoas que convivem no seu interior ou no entorno. Muitos desses espaços se transformam em não-lugares às populações (RODRIGUES,

⁵ Gestão territorial de UC é compreendido como um processo complexo que ocorre no espaço geográfico voltado para a conservação da natureza, que expõe o ordenamento da área protegida no contexto de um território, com uma história, conflitos de interesse, articulações e ambiguidades, ultrapassando a perspectiva de mero gerenciamento institucional dos limites estabelecidos legalmente.



1997; CRUZ, 2007), numa contradição com o lugar antropológico, da identidade (AUGÉ, 2005).

A relação das populações com o local vivido adquire novos sentidos e significados, na medida em que se estabelecem relações de poder sobre o uso dos espaços e seus recursos. Se por um lado existe um modelo de estabelecimento de unidades de conservação, do ponto de vista global, também há influências em nível político dos estados e municípios de acordo com os interesses para a criação de uma unidade de conservação, bem como a escolha de sua categoria. Em qualquer dos casos, estabelecem-se relações de poder sobre uma base territorial na qual a criação de uma unidade de conservação da natureza gera um processo de desterritorialização e re-territorialização como expostos por Haesbaert (2010) e Souza (2010). Dessa maneira, território se associa à noção de identidades e inclui a existência de conflitos, poderes e cooperações.

Em síntese, a partir de uma analogia com o espaço defendido por Milton Santos (2012), a configuração territorial de uma unidade de conservação deve-se a um sistema de objetos (formas-conteúdo) que se integra a um sistema de ações. Estabelecem-se territorialidades distintas e superpostas, um conjunto de interesses e relações de poder que se constituem em ações mediadas, em certo ponto, pelo poder público que criou a unidade de conservação. A capacidade da gestão frente às condições em que se instalaram os objetos e as novas ações com a criação da UC é confrontada com as pressões do entorno, devido aos diferentes interesses, de regulação e ordenamento do uso dos espaços, das ações de manejo e monitoramento e dos investimentos para estabelecer os objetivos da área protegida.

A existência de unidades de conservação estabelece também um novo território em escala mais ampla, sobreposto aos



territórios locais, uma rede de unidades de conservação dentro de um sistema de espaços protegidos. Esse aspecto sinaliza a configuração de novos objetos e ações que exigem avaliação por conta dos objetivos estabelecidos, considerando a escala, a efetividade da conservação da diversidade biológica, a partir de uma centralidade do poder público e, porque não, de algumas entidades conservacionistas.

É possível pensar em um poder central, definidor de usos geográficos de determinado local, que encontra resistências e conflitos, na medida em que aqueles que ali vivem se manifestem contrários às ideias propostas, e a partir daí se estabeleçam novos interesses e alianças. Isso torna o processo de gestão mais complexo em termos de conflitos, de administração dos interesses diferenciados e de legitimação. Por isso é fundamental destacar a ideia de pactos territoriais e de diálogos permanentes entre os atores envolvidos na gestão de qualquer UC, seja onde for sua localização.

Na análise de conflitos sugere-se mediação, e para tal é vital a importância das relações horizontais que possibilitam estabelecer consensos. Essa horizontalidade permitiria gerar ambientes que promovam compromisso mútuo, cooperação, voluntarismo e solidariedade. Para esse caminho, Theodoro (2005) destaca a análise da participação social nas decisões, dependentes da solidez das legislações, da força da instituição pública no papel de coordenação e efetivação da legislação e da legitimidade social.

Na visão perspicaz de Nascimento (2001, p. 94), “é em Simmel que a noção de conflito se reveste da maior positividade. Não apenas ele é pensado como componente integrante da sociedade moderna, algo que lhe é inerente, como é percebido como algo indispensável para a coesão social. A sociedade se constrói por meio de conflitos”.



Little (2001), num esforço para compreender de maneira objetiva os conflitos e na perspectiva de contribuir com sua resolução, entende o meio ambiente em função de três dimensões básicas: biofísica; humana; e a relação de interdependência entre esses dois mundos, formando um só mundo. Por último, vale ressaltar que todo conflito reúne atores, objeto em disputa, campo específico e uma dinâmica própria, e pode ser tipificado em função da sua natureza e das possíveis resoluções.

Simmel (1983) entende o conflito como algo inerente à sociedade humana através do qual se estabelece como oportunidade de entendimento, frente aos diversos interesses. Dessa forma, a existência do conflito sugere vias de negociação e não uma situação adversa a ser condenada ou combatida. Todo conflito se configura como uma interação, portanto uma sociação com finalidade de resolver dualismos divergentes ou resolução de tensão em contraste.

Nesse contexto, Simmel (1983) afirma que em toda unidade social há convergência e divergência, aspectos positivos e negativos, e destaca que nessa ambiguidade a separação pode ser feita conceitualmente, mas não empiricamente, uma vez que se mesclam na realidade social. Além da possibilidade de se estabelecer pactos, outro aspecto positivo é que o conflito se configura como uma interação com perspectiva de mudanças sociais. No mesmo sentido, um conflito pode ser entendido como uma consequência da condição humana, numa abordagem sensível, que permitiria, em tese, “fortalecer as comunidades no sentido de entender o conflito, numa perspectiva sistêmica e positiva, como uma oportunidade de mudança social e desenvolvimento” (FUNDACIÓN CAMBIO DEMOCRÁTICO, 2006, p. 22).

Um conflito ocorre quando dois ou mais atores não concordam sobre a distribuição de recursos materiais ou simbólicos



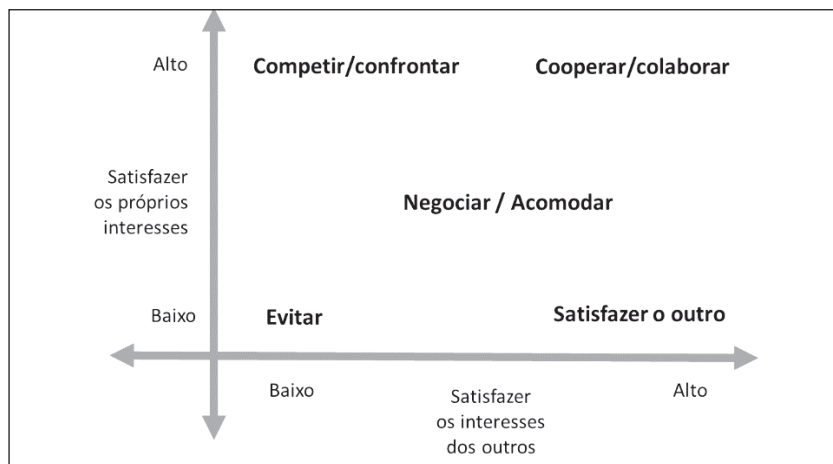
e percebem que satisfazer os interesses de cada um implica, necessariamente, que o outro não o faça e, dessa forma, atuam baseando-se nas incompatibilidades percebidas (FUNDACIÓN CAMBIO DEMOCRÁTICO, 2006).

De acordo com a Fundación Cambio Democrático (2006), identificam-se três elementos relevantes para compreensão da natureza do conflito: a contradição da distribuição; as atitudes, associadas à percepção da contradição e objetivos dos atores, e o comportamento, que se refere às ações de um dos atores, buscando a modificação da situação ou do objetivo do outro ator (Figura 15).

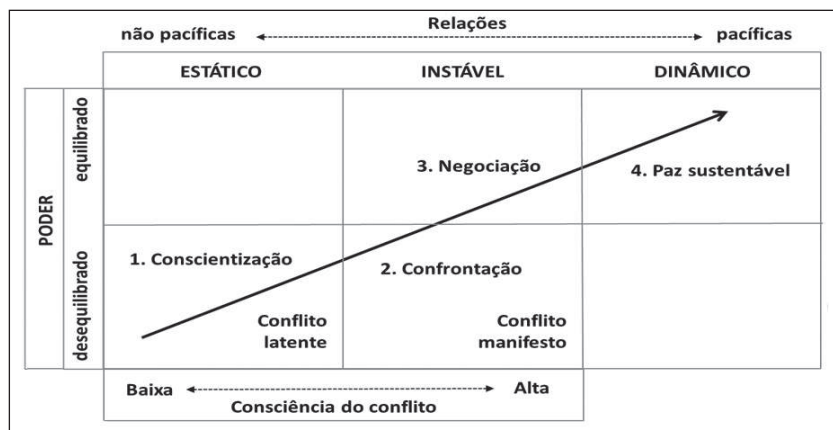
Outro aspecto importante, considerando a contribuição para a reflexão sobre a relação entre gestão de unidades de conservação e sociedade civil, é a compreensão sobre a natureza do conflito e sua evolução, desde um conflito latente a um conflito manifesto. Pode-se, então, considerar a evolução do conflito em quatro fases, na direção de consensos: conscientização, confrontação, negociação e paz sustentável (Figura 16).

A negociação de interesses é uma escolha de manejo de conflito, entretanto, há outros dois elementos relevantes a se considerar na escolha da abordagem: o poder e os direitos (Figura 17). Dessa maneira, as negociações circulam na esfera do uso da força ou violência, no uso da razão ou das leis e pela negociação de interesses. Esta última está na base de sistemas mais efetivos.

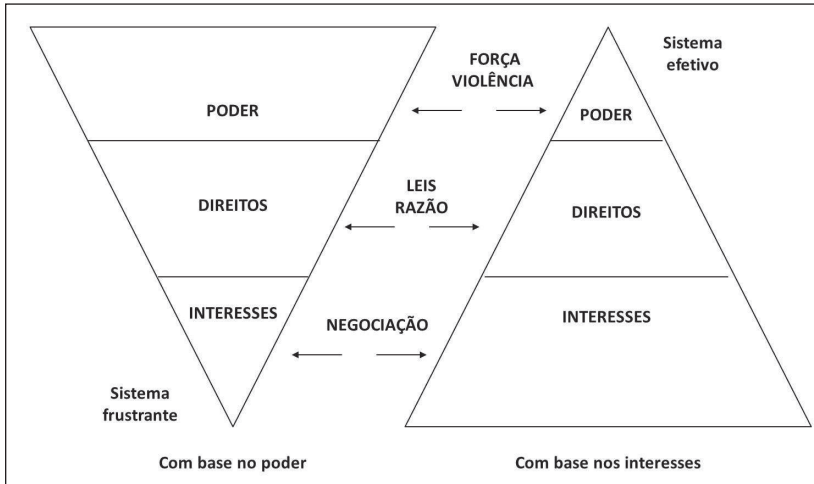


Figura 15 Atitudes diante de um conflito

Fonte: Tradução de Claudio Roberto Braghini, baseado em Bedoya et al (2010).

Figura 16 Evolução do conflito em direção à paz sustentável

Fonte: Tradução de Claudio Roberto Braghini, baseado em Fundación Cambio Democrático (2010).

Figura 17 Abordagens de manejo de conflitos

Fonte: Tradução de Claudio Roberto Braghini, baseado em Fundación Cambio Democrático (2010).

Considerando os conflitos numa perspectiva socioambiental, observa-se que há uma relação entre as alterações ambientais, a vulnerabilidade social e econômica, e o direito de sobrevivência de povos. Nessa linha de pensamento, Sachs (2004) postula que a justiça ambiental internacional é uma questão de direitos humanos e propõe seis padrões de conflitos relacionados com o uso de recursos e direitos de subsistência: extração de matérias primas; alteração de ecossistemas; reprogramação de organismos; desestabilização como resultado de mudanças climáticas; poluição de espaços urbanos e habitados; e efeitos de preços dos recursos.

O conflito socioambiental, para Little (2001), se insere no contexto dos embates ou enfrentamentos entre grupos sociais em razão das formas distintas, por vezes antagônicas, quanto à relação de cada grupo com os espaços usados, entre meio social e natural. O conflito socioambiental é inerente à formação da



sociedade moderna que ultrapassa o embate entre dois grupos independentes. Por vezes, expressa uma verticalidade das relações sociais e de produção, com reflexos na configuração territorial, na formação de territorialidades e nas mudanças produzidas na escala do lugar.

No caso de um conflito territorial em unidade de conservação tem-se uma situação de embate pelo uso do espaço ou dos elementos de valor de uso e de troca desse mesmo espaço. Os embates se processam necessariamente em torno dos espaços usados, vividos, que compõem o território protegido e seu entorno. Um conflito territorial apresenta sua dimensão socioambiental, por isso a instância política é essencial para sua análise, pois se situa sempre no universo da porção ou elemento do espaço usado e envolve as relações de poder entre os atores envolvidos.

No sentido de compreensão de um conflito, Nascimento (2001) e Theodoro (2005) propõem uma análise de acordo com sua natureza, os atores conflitantes, os objetos do conflito e a sua dinâmica. À guisa de síntese, Little (2001) classifica os conflitos socioambientais em conflitos em torno do controle sobre os recursos naturais, em torno dos impactos ambientais e sociais gerados pela ação humana e natural, e em função do uso dos conhecimentos ambientais.

O aprendizado dos conflitos entre vertentes preservacionistas e conservacionistas trouxe um conflito permanente na própria esfera do poder público e nos órgãos ambientais em diversas escalas, o que permitiu reconhecer a importância de se pensar nas populações e nas formas de produção no território e no entorno de UC (BENSUNSAN, 2006; MEDEIROS, 2006; DIEGUES, 2000; IBAMA, 2007a). Há registros de inúmeros conflitos entre populações do entorno ou que vivem no interior das áreas protegidas, e alguns são discutidos a seguir.



Vale ressaltar que o resultado e a dinâmica de cada conflito são dependentes da relação de forças e da multiplicidade de interesses em jogo.

2.3.2 O IMPERATIVO DA CONSERVAÇÃO



Na criação dos parques nacionais dos Estados Unidos, considerados modelos do século XIX, houve desalojamento de povos indígenas e populações que viviam nessas áreas. No Parque Nacional de Yellowstone, os povos indígenas *Crow*, *Blackfeet* e *Shoshone-bannock* foram deslocados e confrontos ocorreram (BENSUNSAN, 2006). Bensunsan (2006) fornece exemplos dessa mesma tendência na criação de áreas protegidas na África, na Índia e no Brasil, em especial na Amazônia.

Diegues (2000), a partir de estudos sobre os povos tropicais de ambientes úmidos, direciona sua atenção para as comunidades tradicionais da Amazônia e da Mata Atlântica, biomas com maior número de unidades de conservação de grande extensão e de uso restritivo dos recursos. Nesse percurso, descreve ainda importantes movimentos de organizações sociais (Movimento dos Atingidos por Barragens, Movimento dos Pescadores Artesanais, Movimentos Indígenas e Conselho Nacional de Seringueiros) que, na sua prática de conflitos e confrontos, reclamam os impactos em suas formas de vida e no seu território e ao mesmo tempo, esboçam um discurso contrário ao modelo de desenvolvimento baseado na concentração de riqueza e na devastação dos ambientes naturais. Todos esses movimentos enfrentaram conflitos territoriais e ambientais, manifestando a necessidade de rever as funções de reservas e parques nacionais,



propondo formas de participação das populações tradicionais na gestão da conservação. As categorias de unidades de conservação, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Extrativista foram incluídas no SNUC motivadas pela luta e pelos conflitos que ganharam repercussão internacional (DIEGUES, 1994; 2000).

Diegues (2000), além de suas críticas ao modelo de espaços protegidos excludentes, reconhece mudanças nas concepções conservacionistas ao longo do tempo, com o surgimento de movimentos que reclamam uma nova forma de relação entre homem e natureza e conflitam com a biologia da conservação. Entre tais concepções o referido autor cita a ecologia social e o eco-socialismo como matrizes de gestão no hemisfério norte que influenciariam pensamentos no hemisfério sul.

Em Terborgh *et al* (2002) reúnem-se estudos de caso sobre a conservação nas áreas tropicais em vários continentes, sob o olhar dos conservacionistas que expõem a convicção de que se necessita de parques e unidades de conservação efetivas como melhor forma de manter as florestas tropicais para as futuras gerações. Observa-se o esforço desses conservacionistas, na medida em que muitos relatam o tempo em que se dedicaram a essas áreas protegidas. Cabe aqui estabelecer uma relação entre esforços de conservação e os conflitos em torno das áreas protegidas e citar algumas dessas experiências.

Assim, Oates (2002) e Hart (2002) expõem preocupações com as florestas tropicais em especial as africanas que estariam à mercê das transformações e dos conflitos sociais locais. Da mesma forma, Tutin (2002) descreve na Bacia do Congo um contexto favorável à implantação de redes de áreas protegidas pela menor densidade populacional e poucos conflitos. Struh-saker (2002) discorre sobre a proteção de florestas na Uganda



e medidas de sucesso, listando requisitos para programas de conservação que se baseiam em fiscalização e controle efetivo, compromissos de longo prazo de doadores e participantes, associação com organizações estrangeiras, treinamento, pesquisas ecológicas e monitoramento, plano de manejo flexível, educação ambiental e apoio local e nacional com foco na ética perante outras espécies e fontes de financiamento seguras.

A conservação nas áreas em Madagascar apresenta ações bem-sucedidas, associadas ao contexto histórico e político que reduzem conflitos, de acordo com Wright e Andriamihaja (2002). Os referidos autores descrevem a presença de populações relativamente pobres no entorno, e dessa feita, tal fator permitiria gerar ações e contribuir com suas necessidades básicas. Nessa abordagem, os projetos de conservação poderiam ter influências nas decisões desses grupos. A característica das populações com fortes tradições e respeito às legislações seriam fatores favoráveis à conservação. A educação, o treinamento e os recursos advindos do turismo são considerados elementos relevantes para a conservação e minimização dos conflitos (WRIGHT; ANDRIAMIHAJA, 2002).

No sul da Índia, Karanth (2002) relata os conflitos no Parque Nacional Nagarhole e as dificuldades em função do contexto histórico de ocupação colonial que privilegiou a produção de alimentos, gerando grande densidade humana e pressão pela caça. A criação do parque fez reduzir o desmatamento aos poucos. Na década de 1980, alterou-se a política na Índia com a descentralização do poder. Isso traria uma ineficácia administrativa dos parques, pois o uso e destino de recursos financeiros estariam sujeitos aos interesses políticos locais, do entorno e da corrupção. Iniciativas de ONG ampliaram a atuação na localidade e a autora admite a necessidade de parceria com agências



de desenvolvimento, de ações em educação ambiental e um forte controle para que o parque funcione.

É significativo o reconhecimento de Srikosamatara e Brockelman (2002) de que soluções sejam buscadas considerando-se os costumes locais, fatores econômicos e opinião pública, como na Tailândia, que apesar de ter forte legislação preservacionista, enfrenta conflitos relativos à exploração ilegal, como caça e extração de recursos florestais, impossíveis de serem fiscalizadas e controladas.

Na Ásia, os relatos parecem indicar que a conservação se apresenta de forma mais variada e abstrusa em alguns pontos, devido à dificuldade de implantação de modelos conservacionistas de outras localidades, além dos conflitos que envolvem etnias, religiões e culturas distintas, e pressões de explorações ilegais que movimentam vultosas cifras econômicas (TERBORGH *et al*, 2002).

É possível observar que todos estes relatos reforçam a perspectiva de que o sucesso da conservação está associado à diminuição de atividades impactantes e dos conflitos no entorno, em especial, naquelas economias extrativas movidas pela mineração, madeireiras, caça predatória e pesca ilegal. Da mesma forma, indicam a necessidade de parcerias internacionais e nacionais, incluindo fontes financeiras de longa duração. O ecoturismo aparece como solução ou indicação para geração de benefícios locais em muitos dos casos. A educação e os contatos colaborativos com as comunidades se direcionam para uma visão que não questiona a existência de grupos que moram no interior desses espaços protegidos e da restrição no acesso aos recursos locais e sim, no sentido de uma sensibilização para a importância de manter as florestas intactas em troca de benefícios para as necessidades básicas.



Na esteira dos conflitos ambientais derivados da distribuição desigual, Martínéz Alíer (2012) justifica um ecologismo dos pobres ou ecologismo popular. Entre a gama de conflitos descritas pelo autor, evidenciam-se as reações sociais contrárias à criação de camarão para exportação em áreas costeiras tropicais (Equador, Honduras, Sri Lanka, Tailândia, Indonésia, Índia, Bangladesh, Filipinas e Malásia), pelo fato de destruírem os manguezais, fontes de sustento de várias populações, em geral empobrecidas, bem como afetarem plantações de arroz, pela salinização das áreas, como na Índia e Bangladesh.

Em outras localidades, o risco se amplia com grandes projetos turísticos. A privatização das terras comunais representa, de certa forma, a concessão de manguezais a empreendimentos privados apoiados e financiados pelo Banco Mundial, contrários às diretrizes ambientais. Outros conflitos são atribuídos a projetos de exploração de petróleo e gás. Nesses casos, o conflito expõe atores sociais com forte poder, como as empresas transnacionais (MARTÍNEZ ALIER, 2012).

Na Índia, no lago Chilika, situado na Baía de Bengala, emergiu um movimento de comunidades pesqueiras pobres. A mobilização em torno do lago de água salobra, de acordo com Patanaik (2007), ocorreu contra as ações que afetavam as fontes de sustento desses pescadores, como os barcos de pesca de maior calado, mecanizados, e os cultivos de camarão.

Guha (2000) aponta que a partir da criação de parques e santuários selvagens na Índia, após a independência do país, inúmeros aldeões foram retirados de suas casas e tiveram acesso restrito a recursos como combustível, alimentos e madeira. Nesse sentido, Guha (2000) expõe os paradoxos do ambientalismo global quanto ao discurso de direitos das



demais espécies em contradição com as políticas de mercado expansionista e consumidora de recursos de países do chamado Terceiro Mundo.

Outros conflitos teriam como atores sociais, empreendimentos menores estimulados por programas governamentais ou pela ausência do poder público na mediação. De qualquer forma, são casos em que a população pobre é alijada do acesso aos recursos naturais, como nos casos Chipko, na Índia, e dos Seringueiros, na Amazônia (MARTINÉZ ALIER, 2012).

Coelho, Cunha e Monteiro (2009) relatam conflitos territoriais no Brasil, especificamente na Amazônia com a política conservacionista das florestas e a política de desenvolvimento, onde foram implantadas, após a década de 1970, várias UC sobrepostas com territórios indígenas, áreas de mineração e de exploração de recursos madeireiros.

No litoral Sul de São Paulo, Diegues (1994; 1995) defende que a criação da Estação Ecológica da Juréia-Itatins é um exemplo de conflito em que as populações caiçaras tiveram suas atividades restritas e proibidas, como extrativismo de subsistência e pesca artesanal. Apesar do afastamento da especulação imobiliária, houve ausência de uma política clara para alternativas de subsistência das populações caiçaras.

Dourojeanni e Pádua (2007) dão outro enfoque para os conflitos nessa Estação Ecológica, quando alertam sobre a concentração populacional nos municípios costeiros de Peruíbe e Iguape, que aumentam a pressão para visitação da UC, embora a legislação não permita, e atribuam os conflitos a ocupantes ilegais, poderosos plantadores de banana e a cobiça por empresas de desenvolvimento urbano. Sugerem mudar de categoria de UC para outra que permita a visitação turística, mas expõem o receio dos órgãos ambientais de que a manobra política de



apresentação de um projeto de lei na Assembleia Legislativa exporia a UC a riscos e questionamentos de sua própria existência. Observam-se assim, dois enfoques de conflitos para uma mesma realidade no espaço litorâneo paulista.

Na criação da Estação Ecológica de Mamirauá, no Amazonas, contrariamente à legislação, se manteve a população tradicional de vargeiros, ribeirinhos que vivem da pesca, caça e uso da floresta, nas áreas inundáveis dos rios Japurá e Solimões. A UC foi recategorizada após o SNUC e constituiu-se em uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), exemplo de unidade de conservação de uso sustentável que integra comunidades.

No litoral do Brasil, o projeto TAMAR, que visa à proteção das tartarugas marinhas, desenvolve ações de fiscalização, pesquisa e monitoramento, e obteve amplo reconhecimento internacional pelos sucessos obtidos. Entretanto, suas ações também geraram conflitos com populações locais nas praias com desovas. A atuação do TAMAR parte de um modelo híbrido de ação estatal e ONG que envolve ações de educação ambiental combinadas com geração de oportunidades de renda. Há, entretanto, questionamentos sobre a maneira como são estabelecidas as relações para se garantir a proteção das tartarugas, e o estabelecimento de um modelo imposto de intervenção. O modelo faz uso de uma prática discursiva que se sobrepõe aos valores das comunidades locais, o que tem gerado conflitos entre os próprios moradores, além de alteração nas relações socioculturais das comunidades envolvidas, como na praia do Forte, na Bahia, e em Regência, litoral do Espírito Santo (SUASSUNA, 2007).

No litoral Sul de Sergipe emergem conflitos gerados pela redução dos espaços das comunidades tradicionais e do acesso a recursos para pesca artesanal, coleta de caranguejos e moluscos, além do extrativismo das matas, como fonte de madeira e



alimentos. Tais comunidades se organizam em sociedades civis e pleiteiam demarcação de território para sobrevivência e manutenção de suas práticas, como a criação de uma Reserva Extrativista (ARAÚJO, SILVA e MELO e SOUZA, 2011; VILAR e VIEIRA, 2014; VILAR e ARAÚJO, 2010).

Igualmente, observam-se conflitos no litoral Norte de Sergipe, devido aos diversos interesses pela apropriação, controle e uso dos recursos locais e à tentativa de se consolidar o Parque Estadual das Dunas, atual Parque Estadual Marituba (SILVA e MELO e SOUZA, 2011; VILAR e VIEIRA, 2014; VILAR e ARAÚJO, 2010).

A superposição de territórios das populações tradicionais, dos saberes conservacionistas e das UC expõem distintas formas de se interpretar o espaço. Para os moradores tradicionais trata-se de espaço usado, vivido, um verdadeiro território, enquanto que os visitantes e pesquisadores da conservação estão diante de uma paisagem, portanto diante de um olhar específico (LARRÈRE e LARRÈRE, 1997).

Os espaços protegidos, como os parques nacionais, ao serem criados, correspondem à natureza patrimonializada, que exhibe as contradições inerentes ao modelo, pois ao atribuir e privilegiar o valor turístico ao espaço, estimula a sua exploração e consumo, mas também induz à sensibilização no sentido de preservação e conservação do patrimônio natural. A experiência dos visitantes se baseia no consumo do exótico, mediado por estratégias de segurança e conforto, que amenizam qualquer forma de estranhamento do ambiente selvagem a as alteridades culturais indesejáveis. O turismo se torna importante agente organizador que seleciona o território, incluindo ou excluindo (PAES-LUCCHIARI, 2007).

Silva e Melo e Souza (2009) questionam se na concepção de áreas protegidas os objetivos não representariam os interesses



de capital transnacional e nacional na salvaguarda dos recursos naturais como capital natural para a produtividade. Nesse aspecto, se reconhece que na contemporaneidade a biodiversidade e as novas tecnologias trouxeram um olhar diferente da biodiversidade aos interesses públicos e privados (MEDEIROS, 2006; BENSUNSAN, 2006).

Acsegrad (2004) discute a relação das ações em prol de um desenvolvimento e uma política de escalas, cujas soluções para a crise socioambiental viriam em função do local, considerando-se as dimensões do poder, e a partir da construção complexa de instâncias para a tomada de decisão. As iniciativas endógenas seriam relevantes para digerir as ações exógenas, configurando-se como produto “refeito de relações socioprodutivas no seio de um território dado, como também de relações entre este território e aqueles que o englobam” (ACSELRAD, 2004, p. 43).

Nessa abordagem, considerar as iniciativas endógenas nas relações entre gestão de unidades de conservação e o entorno local, assim como, construir instâncias de tomada de decisão, implica em reconhecer as comunidades locais na solução de problemas por parte da gestão e contribuir com o entendimento mútuo das inter-relações territoriais, das influências e dos condicionantes externos. Nesse contexto, insere-se a governança dos territórios onde se inserem os espaços protegidos e o papel da gestão das UC nesse processo.



2.3.3 GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PARA A GOVERNANÇA TERRITORIAL



O termo gestão deriva da administração e carrega a noção de gerenciamento, controle, direção e intervenção, executados a partir de um planejamento prévio. Nesse sentido, o termo remete a ação com determinado fim, a partir de critérios estabelecidos previamente ou ao longo do acompanhamento do processo. A amplitude do termo incorporou a ideia de planejamento, entretanto, na acepção original ela é posterior ao planejamento (VILAR e ARAÚJO, 2010). A gestão enquanto processo dinâmico inclui avaliação contínua, traz elementos para mudança de rumo de acordo com objetivos pré-determinados e de certa maneira num planejamento contínuo.

A qualidade territorial da gestão implica conceber a existência de variados interesses e, portanto, reconhecer que podem haver conflitos e solidariedade. Então, cabe dizer que a gestão do território em que se insere a unidades de conservação poderá atingir seus objetivos de proteção/conservação se houver capacidade de governança, e as condições para tal se estabelecem mediante concertação dos interessados em instâncias de diálogo e busca de consensos. Esta perspectiva reforça o valor da participação dos interessados na identificação e seleção dos problemas e tomada de decisão. É nesse sentido que a governança se fundamenta e se materializa no espaço.

A importância das instâncias participativas de gestão é abordada em vários estudos sobre biodiversidade e gestão de unidades de conservação, tais como em Diegues (1994; 2000), Bensunsan (2006), Dourojeanni e Pádua (2007), Morsello (2008) e



Araújo (2012). A participação, entretanto, apresenta nuances próprias dependendo das situações, e a adoção de uma tipologia permite ampliar os diferentes espectros a serem analisados no contexto da governança territorial de áreas protegidas. A tipologia de Pretty e Pimbert, (2005) é uma das mais citadas no âmbito das questões socioambientais (Quadro 3).

Quadro 3 Tipologia de participação das comunidades em projetos de conservação

Níveis	Formas de participação	Componentes de cada tipo
1	Participação passiva	As pessoas participam por avisos do que está para acontecer ou já aconteceu. É uma informação unilateral através de uma administração ou projeto; as reações das pessoas não são levadas em conta. A informação que é dividida pertence apenas aos profissionais externos.
2	Participação como extração da informação	A participação é apenas uma pretensão; nas reuniões em comissões ou conselhos há a presença de representantes de certos grupos de interesse e organizações, mas que não foram eleitos democraticamente e não têm qualquer poder de influência no processo decisório.
3	Participação por consulta	Os participantes são apenas consultados; agentes externos definem os problemas e controlam os processos de coleta e análise dos dados e informações; esse processo é meramente consultivo, ou seja, não implica na tomada de decisão por parte dos participantes e os profissionais responsáveis pelo processo não têm qualquer obrigação de levar em conta a opinião dos participantes.
4	Participação por incentivos materiais	Os participantes contribuem no desenvolvimento de novos projetos ou programas fornecendo seus recursos próprios, normalmente sua força de trabalho, em troca de benefícios econômicos ou incentivos materiais; não são envolvidos no processo de aprendizagem e experimentação de novas ideias, e quando os incentivos acabam os participantes não têm interesse em prolongar sua participação.
5	Participação funcional	A participação é vista como um meio para se atingir os objetivos de determinados projetos ou programas; apesar de haver um envolvimento interativo com a tomada de decisão compartilhada entre os responsáveis pelo processo decisório e os participantes, a participação ocorre somente quando as decisões centrais já foram tomadas por agentes externos, ou seja, os participantes não estão presentes no processo desde seus estágios iniciais; os participantes locais podem ser cooptados com o fim único de servir aos interesses de agentes externos.



Continua

Níveis	Formas de participação	Componentes de cada tipo
6	Participação interativa	Os participantes se envolvem em análises conjuntas que produzem planos de ação e levam a formação de grupos e instituições locais; esse processo tende a envolver a utilização de metodologias interdisciplinares que buscam criar perspectivas múltiplas e fazem uso de processos de aprendizagem sistêmicos; os grupos e organizações controlam as decisões, determinam como os recursos disponíveis serão utilizados e têm interesse coletivo na manutenção das estruturas e práticas resultantes do trabalho participativo.
7	Auto-mobilização	Os participantes tomam iniciativas independentes e autônomas para mudar as condições dos sistemas; a mobilização coletiva pode ou não desafiar a distribuição não equitativa dos recursos e do poder.

Fonte: Baseado em Pretty e Pimbert, 2005.

O reconhecimento da importância da participação social no ordenamento territorial de unidades de conservação conduz ao conceito de gestão participativa, que pressupõe ações e instâncias para a efetividade de resultados.

É a administração na qual cada representante pode manifestar e negociar seus interesses de forma igualitária, com sentimento de responsabilidade e pertencimento a um grupo, participando efetivamente na construção em conjunto das decisões a serem tomadas para a definição de um destino coletivo. Na gestão das Unidades de Conservação, a **participação** ocorre por intermédio do **conselho de gestão** da Unidade (IBAMA, 2007b, p. 9). (Negrito no original).

No Brasil, no sentido da governança, a gestão de unidades de conservação tem se dirigido de forma mais consistente na construção de conselhos gestores, instâncias reconhecidas legalmente pelo ICMBio, que permitiria aproximar os diálogos entre a sociedade civil e ordenamento da UC da natureza. Hoje,



tais conselhos se constituem em torno de quatro princípios: legalidade, legitimidade, representatividade e paridade.

Ainda no Brasil, há orientações para a formação de Conselhos gestores de Unidades de Conservação federais, regulamentados pelo Decreto Federal nº 4.340/2002 (BRASIL, 2002) e mais recentemente, pela Instrução Normativa nº 09, de 5 de dezembro de 2014 (ICMBIO, 2014), que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais. A referida Instrução Normativa define dois tipos de conselhos gestores, no artigo 2º:

I - Conselho de Unidade de Conservação: instância colegiada formalmente instituída por meio de Portaria do Presidente do Instituto Chico Mendes, cuja função é constituir-se em um fórum democrático de diálogo, valorização, participação e controle social, debate e gestão da Unidade de Conservação, incluída a sua zona de amortecimento e território de influência, para tratar de questões ambientais, sociais, econômicas e culturais que tenham relação com a Unidade de Conservação;

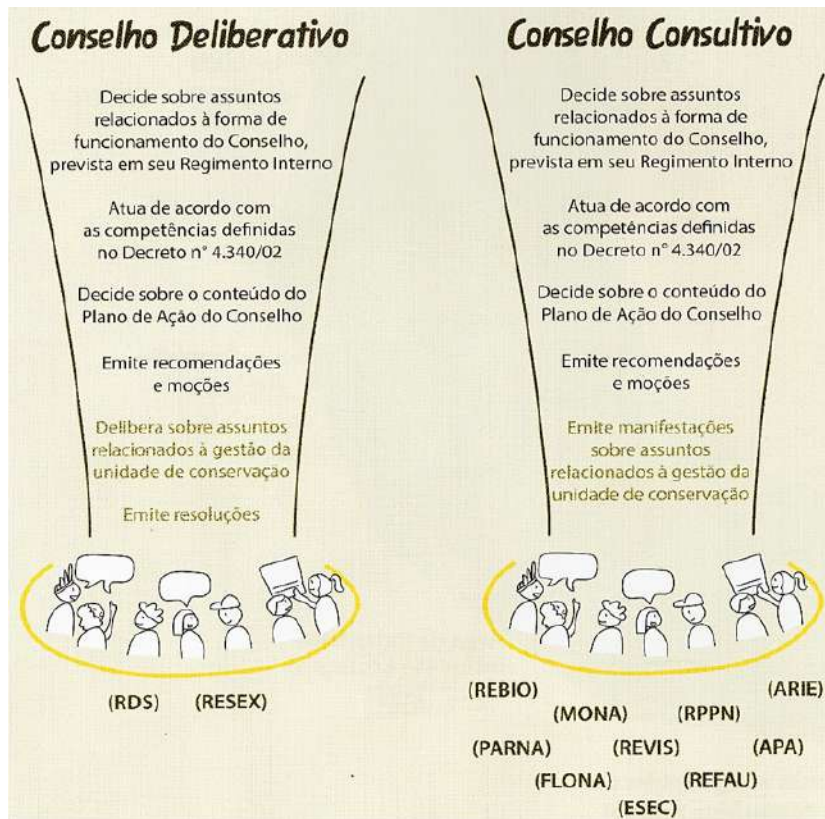
II - Conselho Consultivo: instância colegiada que tem a função de tratar de temas afetos à Unidade de Conservação, subsidiar a tomada de decisão pelo órgão gestor e apoiar as ações de implementação da Unidade, no que couber;

III - Conselho Deliberativo: instância colegiada que tem a função de tratar e deliberar sobre temas afetos às Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, subsidiar a tomada de decisão do órgão gestor e apoiar as ações de implementação da Unidade, no que couber (ICMBIO, 2014).



Essa Instrução Normativa traz consigo mais detalhamento sobre a composição e funcionamento dos conselhos que dependiam de interpretações a partir do Decreto nº 4340/2002. Outra contribuição é a possibilidade de criação do Conselho de Unidade de Conservação, com a função de fórum democrático de diálogo, valorização, participação e controle social, debate e gestão da unidade de conservação (Figura 18).

Figura 18 Semelhanças e diferenças entre Conselhos Consultivo e Deliberativo de UC



Fonte: ICMBIO, 2014, p. 28.

O Conselho Gestor de UC de caráter consultivo é a instância destinada às seguintes categorias: Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre e Florestas Nacionais (ICMBIO, 2014). Há, no entanto, lacunas reconhecidas pelo próprio ICMBio:

Categorias de UC com Conselhos ainda não regulamentados: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ambiental, Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Particular. O SNUC não deixa claro o tipo de Conselho para APA. No entanto, ICMBio está trabalhando na regulamentação da categoria e, até então, a maioria das APA vêm tratando seus Conselhos como Consultivos (ICMBIO, 2015).

Para a efetividade de um conselho e os benefícios de uma gestão participativa é relevante destacar a importância de se considerar as diferentes capacidades de participação dos grupos sociais, em especial aqueles que são mais afetados pela criação das unidades de conservação da natureza (ICMBIO, 2014).

A palavra participação diz respeito a “tomar parte”, mas é preciso entender que isso não é algo espontâneo ou dado, e sim aprendido e conquistado. Assim, é preciso desenvolver ações de mobilização, envolvimento e formação que possibilitem aos membros do conselho uma intervenção qualificada, sobretudo daqueles em condições de maior vulnerabilidade socioambiental e que não têm acesso aos mecanismos tradicionais de representação política. Para tanto, no planejamento e na realização das ações, é preciso considerar as desigualdades existentes no acesso a dados e informações e na infraestrutura de suporte administrativo. Também é preciso lembrar que algumas pessoas estão habituadas



com a linguagem tecnoburocrática, ao passo que outras não (LOUREIRO, AZAZIEL e FRANCA, 2007, p. 36).

No mesmo sentido, em busca de uma governança dos espaços protegidos, Sans López e Rodriguez (2006) discutem as dificuldades que podem trazer uma incerteza institucional, por exemplo, pela intromissão de experts e gestores como detentores de um saber ao se colocarem numa posição que tende a conduzir a uma subordinação dos demais.

As Organizações Não Governamentais (ONG) são atores sociais importantes da sociedade civil organizada no contexto da governança de unidades de conservação, bem como para as discussões socioambientais (SOARES, BENSUSAN e FERREIRA NETO, 2004), mas não são as únicas representações formais nos espaços em que as unidades de conservação se estabelecem.

A participação na tomada de decisões atribui à gestão das unidades de conservação uma responsabilidade como catalisadora de pactos territoriais e direciona-se para a governança. A governança se insere no sistema de ações compreendidas na gestão territorial das UC, implica os meios e os processos pelos quais a sociedade civil e o Estado obtêm consensos e resultados para os problemas do/no espaço. A reflexão sobre o significado de governança permite compreender melhor as influências, as experiências atuais e as tendências sobre a gestão de áreas protegidas.

A emergência do conceito de governança no século XX tem relação com a intenção do Banco Mundial em estabelecer novos paradigmas para o desenvolvimento, deslocando a abordagem de reforma burocrática e gerenciamento da política econômica para temas como legitimidade, territorialidade e pluralismo político, tendo em vista as dificuldades e insucessos do desenvolvimento (WBI, 1992).



A governança emerge no contexto do desenvolvimento sustentável como modelo e paradigma vinculado à capacitação em nações não desenvolvidas para um crescimento econômico e qualidade social, salvaguardando os mercados e mecanismos regulatórios, tendo como pressupostos inegociáveis a qualidade ambiental e condições de vida adequadas (BORGES, 2003).

Se a ideia de governança se origina do termo *governance* que engloba os aspectos gerenciais e administrativos do Estado, atualmente vai além, incluindo os padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e as políticas públicas. O termo é utilizado de forma ampla para as relações políticas e sociais, em escala internacional, na perspectiva de um mundo globalizado, e ganhou espaço no campo da economia, administração de corporações com a expressão governança corporativa, nas relações internacionais, no direito internacional, e também se estende às discussões em nível local da atuação do Estado e eficácia das políticas públicas (GONÇALVES, 2005).

A temática da governança se insere no contexto da capacidade do Estado em atender às demandas crescentes das populações. Está ligado de forma complementar ao termo governabilidade que se refere à estrutura e organização do Estado, com seus aparatos legais e administrativos para viabilizar suas ações, seu poder e atendimento às demandas.

Nesse diapasão, Santos (1997, p. 16) discorre sobre o cenário brasileiro pós-constituente e afirma que a distinção entre governabilidade e governança, na dimensão atual, seria imprecisa e, dessa forma, sugere a expressão “capacidade governativa” que incluiriam as duas temáticas. Essa “capacidade governativa” tem como base a “capacidade do sistema político de identificar os problemas da sociedade, formular soluções por meio de políticas públicas e implementá-las.”

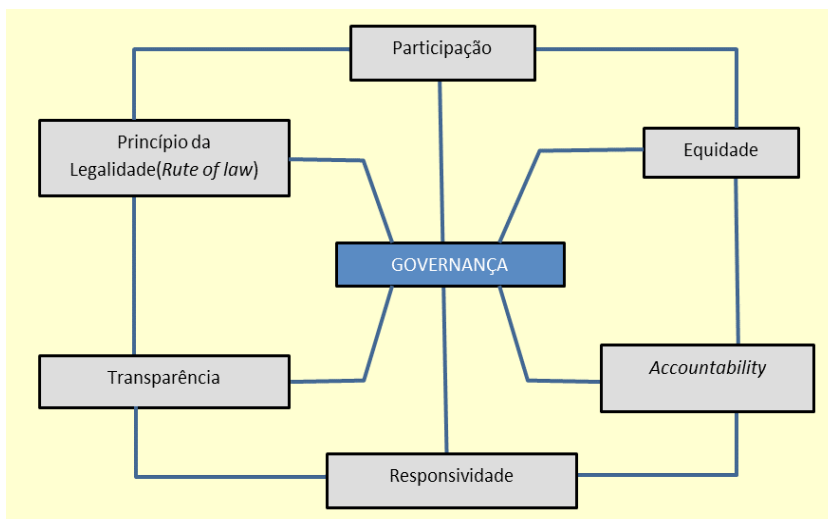


A governança qualifica a capacidade do poder público de estabelecer condições para que se atendam interesses de pessoas e instituições, não por obediência, mas através de mecanismos institucionais e acordos informais. Um dos méritos da ideia de governança reside na legitimidade da sociedade civil em participar diretamente nas decisões para resolução de problemas. Isso conduz à discussão da representatividade das instâncias de governança em um território. Até que ponto a sociedade civil de caráter informal e coletiva é reconhecida nessas instâncias?

Acsehrad (2004) expõe essa preocupação e aponta que a capacidade para mediar e reduzir conflitos pode remeter também a uma forma de esvaziamento dos embates locais, inerente aos próprios conflitos, gerando uma despolitização e manutenção do poder de um grupo sobre outro. Vale ressaltar o crescimento de iniciativas na América Latina de capacitação de entidades e comunidades para a negociação e enfrentamento de conflitos ambientais, assim como, a necessidade de se estabelecer instituições como caminho de solução. Isso permite ordenar os territórios numa perspectiva democrática e dar visibilidade e um caráter de aprendizado a tais iniciativas. É lastimável vislumbrar que o atual governo brasileiro caminha na direção oposta.

Segundo Graham, Amos e Plumptre (2003), as dimensões de uma boa governança, que se entrelaçam sistemicamente, incluem: **participação** (*participation*), **equidade** (*equity*), **accountability**, **responsividade** (*responsiveness*), **transparência** (*transparency*) e o princípio de **respeito à legalidade** (*Rule of Law*). Tais dimensões são considerados de forma imbricada e são elementos-chaves relativos à governança (Figura 19).



Figura 19 Elementos-chave relacionados à governança

Fonte: Tradução de Claudio Roberto Braghini, com base em Canadá Corps Knowledge Sharing Kit (s/d).

As dimensões apresentadas para a governança podem ser descritas de acordo com Graham, Amos e Plumptre (2003) como se segue, entremeadas de outras contribuições para a discussão. A participação (*participation*) se relaciona com a governança no aspecto de envolvimento e influência da comunidade, da sociedade civil nos processos de tomada de decisão, principalmente no nível local, com foco nos beneficiários dos projetos de desenvolvimento. A equidade (*equity*) refere-se basicamente à inclusão nos benefícios do bom funcionamento político das instituições econômicas e políticas e dos processos econômicos e sociais; persegue a diminuição das desigualdades nos projetos, reduzindo a exclusão social. O termo *accountability* não apresenta uma tradução literal para o português, mas pode ser entendido como prestação de conta em um acordo ou processo decisório consensuado. Traz em si o caráter da responsabilidade

e transparência dos envolvidos. Apesar de alguns autores utilizarem a tradução de *accountability* por “responsabilização”, de fato, o termo é utilizado no contexto democrático, e integra uma dimensão composta que inclui:

responsabilidade, obrigação e responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1348).

Por sua vez, a responsividade (*responsiveness*) refere-se à capacidade de se responder às demandas e anseios da população, evitando que os benefícios de um projeto de desenvolvimento se restrinjam a certos grupos sociais ou elites. Isso implica nas instituições estabelecerem canais de diálogo e participação, como ouvidorias quanto às demandas, reclamações e injustiças que sirvam como *feed-back* para mudanças nas políticas.

A transparência (*transparency*) é um dos principais elementos e acredita-se permitir gerar diminuição da corrupção. As instituições devem promover mecanismos de controle, fiscalização, abertura nos processos de tomada de decisão, estabelecimento de regras e normas claras, regulação de conflitos e interesses, e implica, também, ampliação da informação e acesso da sociedade civil no governo e uma mídia independente.

O princípio da legalidade (*Rule of Law*) refere-se à obrigatoriedade da observância de um processo justo e legalmente regulado (LOFFREDO, 2009). Em outras palavras, corresponde ao efetivo funcionamento de instituições como o poder judiciário, legislativo, polícia e outras instâncias relacionadas ao direito de forma imparcial, e não como instrumento de pessoas, classes ou grupos beneficiados em detrimento do bem público. Inclui



como dimensão central o acesso aos tribunais para a defesa dos cidadãos comuns.

Os reflexos da adoção dos princípios da governança democrática na gestão das áreas protegidas, remontam as recomendações 16 e 17 do V Congresso Mundial de Parques realizado em 2003, em Durban, e estão sedimentados nos documentos e orientações da IUCN desde então (DUDLEY, 2008). Em tais recomendações, observam-se que os princípios de uma boa governança seguem as orientações do Programa Nacional de Meio Ambiente da Organização das Nações Unidas (GRAHAM, AMOS e PLUMPTRE, 2003) que se associam a outras referências: a ideia de desenvolvimento sustentável, retomando o Consenso de Monterrey sobre Financiamento do Desenvolvimento (ONU, 2002); a abordagem de ecossistemas, definida na Convenção da Diversidade Biológica de 1992; e a referência da WWF, em especial no reconhecimento do direito e valor do conhecimento dos povos indígenas e tradicionais (IUCN, 2005; BORRINI-FEYERABEND, KOTHARI e OVIEDO, 2004).

A IUCN (2005) reconhece diferentes modalidades de governança das áreas protegidas, desde a Recomendação 17 de Durban, em 2003, que orienta o reconhecimento de, pelo menos, quatro tipos de governança associadas às diferentes categorias de áreas protegidas (DUDLEY, 2008):

1. **Governança por governos em diferentes níveis** (federal, estadual, sub-nacional ou municipal);
2. **Governança compartilhada ou co-gestão**, mediada e reconhecida em lei ou política;
3. **Governança privada** através de propriedade individual, cooperativa, de ONG ou de controle corporativo, manejadas sobre esquemas sem fins lucrativos; e



4. **Governança por povos indígenas ou comunidades locais**, que concebem dois subconjuntos, embora nem sempre sejam de fácil distinção: primeiro, aquelas que incluem as áreas e territórios estabelecidos e manejados por povos indígenas; o segundo, no qual áreas comunitárias conservadas são estabelecidas e manejadas por comunidades locais.

Todos os tipos reconhecidos devem seguir as recomendações de uma boa governança, que se reflete na busca da qualidade para a efetividade da gestão de áreas protegidas, e foi definida pela IUCN como

um sistema de governança que responde aos princípios e valores de livre escolha pelos povos e países preocupados e consagrados em sua constituição, leis de recursos naturais, legislação e política de área protegida e ou práticas culturais e no direito consuetudinário (DUDLEY, 2008, p. 28). (Tradução de Claudio Roberto Braghini).

Entre os princípios de uma boa governança de espaços territoriais protegidos incluem-se: legitimidade e voz nas decisões, que se relacionam com diálogos sociais e acordos coletivos, nos objetivos e estratégias de gestão, considerando-se o princípio da não discriminação; subsidiaridade ou responsabilidade no que se refere à autoridade da gestão atribuída e das instituições mais próximas dos recursos em jogo; justiça ou equidade na distribuição dos custos e benefícios, no estabelecimento e manejo, assim como o fornecimento de recursos para julgamento imparcial em caso de conflitos relatados; princípio de não causar dano, no sentido de que o manejo não crie ou agrave a pobreza e a vulnerabilidade social; direcionamento para uma



visão de longo prazo para as áreas protegidas e os objetivos de conservação; eficácia em responder às preocupações das partes interessadas e a utilização racional dos recursos; responsabilidade no sentido de se ter clareza quanto às responsabilidades e assegurar relatos adequados e respostas dos e aos envolvidos sobre o cumprimento de suas responsabilidades; transparência no sentido de disponibilizar as informações relevantes para todos os envolvidos; e respeito aos direitos humanos, incluindo os direitos das futuras gerações, no contexto das áreas protegidas (DUDLEY, 2008).

Observa-se então que há uma ampla e complexa rede de referenciais reforçada por instituições, que difundem e sedimentam princípios e práticas no sentido de uma governança democrática e que influenciam a gestão e manejo de áreas protegidas no mundo todo. A perspectiva de poder contribuir com o incremento e qualidade da governança das unidades de conservação da natureza direcionaram esforços para a busca de indicadores para diagnóstico e avaliação desse processo, assim como a divulgação de experiências (BORRINI-FEYERABEND et al, 2013).

No Brasil, as recomendações sobre governança estão presentes no Programa Nacional de Áreas Protegidas (BRASIL, 2006) desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente. No sentido de avaliação da governança dos espaços protegidos, verifica-se a relação entre critérios para avaliar a gestão participativa em UC e a qualidade da governança, que seguem àquelas recomendadas pela IUCN.

Dentre as abordagens de gestão para a governança emergiu a ideia de co-gestão ou gestão compartilhada (BERKES, 2009; CARLSSON e BERKES, 2005; BORRINI-FEYERABEND, 1996), assim como modelos de instâncias de tomada de decisão. Para a IUCN, co-gestão é entendida como “uma situação em que dois



ou mais atores sociais negociam, definem entre eles mesmos uma justa distribuição de funções de gestão, direitos e responsabilidades” (BORRINI-FEYEREBAND *et al*, 2000, p. 1). Essa distribuição implica divisão de poder, entretanto, a co-gestão pode também ser entendida como um resultado final de um processo e não o início ou ponto de partida (CARLSSON e BERKES, 2005).

Segundo Carlsson e Berkes (2005), as definições e conceitos de co-gestão apresentam em comum três aspectos: associação com gestão de recursos naturais; parceria entre atores públicos e privados; e processo contínuo e não um estado. Como os autores sugerem, havia a ideia de imagem idealizada de co-gestão se referindo a um arranjo entre um Estado único e uma simples comunidade e, dessa maneira, implicaria na existência de uma arena para negociação e tomada de decisão.

Nesse sentido, dois aspectos devem ser destacados: primeiro, a não existência dessa homogeneidade. Agrawal e Gibson (1999) rediscutem os conceitos de comunidade e revelam a disseminação de uma comunidade mítica, na medida em que pressupõem uma homogeneidade⁶ e se estabelecem em normas e regras. O segundo ponto é que a tomada de decisão implica escolha entre diferentes alternativas, enquanto a solução de problemas seria o processo para gerar aquelas alternativas. Isso implica considerar a necessidade de diferentes competências, assim como, a valorização das redes de aprendizagem e as expe-

6 A proposta contrária a essa tendência de se considerar a comunidade como homogeneidade seria mudar a ênfase nos estudos e ações de comunidade como tendo um pequeno tamanho e território fixo, que compartilham entendimentos e identidades, para uma abordagem com forte foco nos interesses divergentes, nas interações ou nas políticas, através das quais estes interesses emergem e no qual diferentes atores interagem entre si, e nas instituições que influenciam os resultados dos processos políticos (AGRAWAL e GIBSON, 1999).



riências para o processo. Dessa forma, co-gestão é uma “abordagem lógica para resolução de problemas de gestão de recursos através de parcerias” (CARLSSON e BERKES, 2005, p. 74).

Co-gestão surge então como possibilidade de conservação e desenvolvimento em comunidades locais, permitindo ações conjuntas de impulso, mas como adverte Ostrom, Janssen e Anderies (2007), essa não deve ser vista como uma panaceia para resolver as desigualdades ou assimetrias.

No caso de relações entre o Estado e comunidades, diante de problemas relativos à gestão de recursos locais, surgiram algumas questões sobre modelos centrados na tomada de decisão coletiva dominada pelo Estado (*top-down*) e, por outro lado, centrada em experiências de decisões locais, sem a participação do Estado (*down-up*). As conclusões parecem levar a uma combinação dos modelos de tomada de decisão e resolução de problemas (JONES, 2012).

O reconhecimento das demandas da sociedade civil e a maneira como tais demandas são incorporadas nas instâncias de decisão das UC, bem como a sua capacidade de organização e execução, são desafios para o Estado e para o ordenamento territorial. A avaliação da governança em unidades de conservação no Brasil baseia-se nos mesmos critérios ou referenciais citados anteriormente na discussão sobre boa governança ou qualidade da governança. Isso pode ser ilustrado em algumas publicações direcionadas a gestores sobre avaliação da gestão participativa (IBASE, 2006; LOUREIRO, AZAZIEL e FRANCA, 2007): legitimidade para decisão, eficácia e eficiência dos instrumentos de gestão, desempenho (efetividade) da gestão, prestação de contas (*accountability*) e equidade.

Em síntese, a gestão territorial de unidades de conservação deve reconhecer e conceber os espaços de forma dinâmica e sua



transformação ou conservação poderá ocorrer mediante instâncias de diálogo e consensos, de forma horizontal. O fortalecimento das instâncias participativas, como os conselhos gestores, se estabelece como condição básica para essa tarefa. Por um lado, caberia à gestão reconhecer a capacidade das populações do entorno e da sociedade civil, de fornecerem informações e gerarem ações que poderiam contribuir com a conservação da diversidade biológica e coexistirem. De outra forma, a dinâmica do entorno das áreas protegidas, com espaços não protegidos legalmente, expõem comunidades que tendem a serem expulsas do território e, por isso, torna-se imperativo a contribuição da gestão das UC no sentido de ampliar a resiliência ou resistência dessas populações.



CONSIDERAÇÕES FINAIS



Discutir sobre conflitos ambientais e ordenamento territorial tendo como referência empírica o espaço litorâneo e as unidades de conservação da natureza se revelou realmente uma tarefa árdua e complexa. Muitas questões foram abertas, muitas foram discutidas e outras tantas permaneceram ainda sem respostas, para indagações, desdobramentos e análises futuras.

Por ser desconhecido, o litoral era temido e pouco apreciado, abrigando apenas alguns núcleos populacionais isolados, o que contribuiu para caracterizá-lo como território “invisível” e do “vazio”. Posteriormente, o litoral passa a ser valorizado como um espaço de trocas de mercadorias, sendo também apreciado para fins terapêuticos, pois no século XVIII e XIX o discurso médico enaltecia as virtudes curativas da água fria do mar. Mas é a partir do século XX que os banhos de sol e o contato direto com o ar livre são indicados no tratamento de deficiências e enfermidades e, principalmente, assumem um signo de moda e um símbolo de estilo de vida, o que torna o espaço litorâneo ainda mais atrativo. Hoje é um valor social de alto grau morar ou vincular-se de alguma maneira aos ambientes de praia.

No Brasil, desde meados do século XX, é crescente o consumo produtivo do litoral, determinado pela geração de valores de uso, de renda e de lucro, posto que este espaço concentra uma grande variedade de ativos econômicas, agregando também um expressivo contingente populacional, que desenvolve desde



atividades tradicionais até aquelas ligadas à exploração dos recursos naturais, ao turismo, ao imobiliário turístico e ao lazer. Assim, o litoral é um espaço de multiuso e bastante valorizado, que vem sendo continuamente transformado através das ações humanas, capazes de alterá-lo de acordo com seus interesses e necessidades, imprimindo as características de suas técnicas que permitem produzir e criar novos espaços.

Atualmente, além de valorizado, o litoral é um espaço conflitivo por sua própria natureza, pois sua posição geográfica privilegiada, suas potencialidades naturais e vantagens comparativas, lhe conferem especificidades nas formas de ocupação e uso, bem como no desenvolvimento de certas atividades econômicas, que agregam valor ao lugar. Na região Nordeste, no tocante as suas potencialidades produtivas, o espaço litorâneo é utilizado na construção de um projeto de desenvolvimento territorial, segundo o qual através do uso das especificidades locais se insere nas novas lógicas econômicas dominantes, sob o discurso de um novo estilo de desenvolvimento.

Neste contexto, ao se explorar as potencialidades produtivas, o litoral se consolida como um espaço bastante atrativo para investimentos nacionais e estrangeiros, tanto do ramo turístico quanto imobiliário, mobilizando assim recursos estatais, via políticas públicas, e financiamento privado, através dos empreendedores que consideram a região uma área de retorno financeiro garantido. Neste processo, verifica-se que a nova configuração territorial está vinculada e subordinada aos interesses externos, através de estratégias articuladas entre o Estado e o poder privado para atrair capitais nacionais e internacionais associados às atividades imobiliárias e ao turismo.

O Estado é de grande importância no processo de valorização do litoral ao implantar obras de infraestrutura e ao construir



materialidades geográficas que dotam essas áreas de vantagens locais, estabelecendo distintos padrões de utilização e ocupação. Tal situação contribui para a produção e ampliação de conflitos pelo uso do solo e pela apropriação dos recursos naturais entre grupos sociais distintos, que apresentam interesses, muitas vezes divergentes, e promovem efeitos territoriais negativos.

Diante desta situação, a proteção e preservação dos recursos naturais e paisagísticos costeiros se constitui num verdadeiro desafio, tendo em vista que no litoral são desenvolvidas múltiplas atividades econômicas, sendo necessário harmonizar a armadura territorial e administrar os conflitos ambientais. É igualmente necessário haver uma articulação dos instrumentos de planejamento que coordenem os usos e o desenvolvimento de atividades econômicas a fim de preservar os ecossistemas e assegurar o bem-estar da população, articulando a perspectiva ambiental com a organização do espaço.

O ordenamento do litoral é assim imprescindível para organizar o território e administrar os conflitos ambientais, uma vez que o gerenciamento do espaço envolve interesses públicos e privados. Este instrumento representa uma possibilidade de redução das pressões antrópicas sobre o meio ambiente, permitindo distribuir e organizar as diferentes formas de uso do território, de acordo com determinados critérios e prioridades, a fim de ordená-lo. Contudo, a ausência ou ineficiência de mecanismos de controle que permitam ordenar e aproveitar de forma sustentável tais espaços, compromete a gestão integrada das áreas litorâneas, porque nem sempre se considera as necessidades e problemas de diferentes atores e tampouco se consegue minimizar os conflitos ambientais entre eles.

A atividade de gerenciamento deve construir um modelo cooperativo entre os diversos níveis e setores do governo, e deste



com a sociedade, devendo dar continuidade as ações, de forma a consolidar os avanços obtidos e possibilitar o seu aprimoramento, mantendo a flexibilidade necessária para o atendimento da ampla diversidade de situações que se apresentam. Desta forma, na tentativa de ordenar o território litorâneo foram formuladas iniciativas sob o discurso da redução das diferenciações socioeconômicas e espaciais, bem como dos impactos ambientais promovidos pela inserção de novas atividades econômicas e nova configuração territorial. No entanto, os problemas e conflitos no litoral não apresentam diminuição e na atual conjuntura as dificuldades parecem ser bem maiores, dado o retrocesso e a inércia do planejamento e da gestão territorial. No Brasil, os esforços de ordenamento utilizando a gestão participativa no litoral e nas unidades de conservação da natureza parecem hoje caminhar na direção da incerteza, sem a clareza necessária sobre os rumos a seguir. E falar em governança territorial sem o devido alicerce democrático esvazia as iniciativas de ordenamento e coloca em cheque o papel do poder público como agente maior de (re)estruturação do território, rumo a caminhos que realmente diminuam as desigualdades socioespaciais, historicamente herdadas e reforçadas na atual conjuntura.

Seja como for, é possível constatar o papel do Estado como um importante agente transformador do espaço e da sociedade, porque media conflitos e interesses. O Estado exerce a dúbia função de agente controlador e disciplinador do uso e ocupação do território, sendo responsável pelo planejamento, gestão ambiental e ordenamento do espaço, exerce também o papel de facilitador e agenciador para atração e implantação de grandes empreendimentos.

No caso das UC, cabe reforçar que a gestão territorial implica a necessidade de se compreender a dinâmica conflitiva do terri-



tório onde se implementa, isto é, considerar também as interações existentes entre os grupos sociais e as atividades socioeconômicas que ocorrem no entorno. Dessa forma, se ultrapassa a visão gerencial da UC e se busca estabelecer condições e instâncias participativas para as decisões a serem tomadas, de forma planejada. É nesse sentido que a governança se fundamenta e pode se materializar no espaço territorial onde os interessados se interconectam com seus objetos e suas ações.

O contexto atual foi influenciado pelas grandes questões ambientais discutidas em nível global, simbolizadas nas grandes conferências mundiais para meio ambiente e desenvolvimento e, no caso das áreas protegidas, principalmente nos Congressos de Parques Mundiais e Convenção da Diversidade Biológica. No Brasil, os reflexos são vistos na instituição das categorias de unidades de conservação da natureza e na legislação correlata. Da mesma forma, os mecanismos de gestão seguem paradigmas com disseminação e internalização no sentido global-local, como a definição dos desenhos da UC e gestão pela abordagem ecossistêmica, deslocando-se para a gestão para resultados e aproximando-se mais recentemente, da gestão adaptativa que parte do pensamento sistêmico e integra a imprevisibilidade e a novidade nos sistemas.

A própria ideia de desenvolvimento sustentável é amplamente discutida nas ciências sociais e ambientais, quanto aos seus pressupostos e contradições. Como aponta Castree (2001), o desenvolvimento sustentável como ideia amorfa não direciona às causas responsáveis pelas desigualdades socioterritoriais. Dessa maneira, deve-se questionar se estaria uma pesquisa sobre gestão de unidades de conservação e sobre ordenamento territorial de ambientes costeiros fadada a não avançar por ser incapaz de identificar as contradições inerentes à produção com viés no desenvolvimento capitalista.



Talvez, é a resposta mais prudente. E dessa feita o caminho de análise-síntese poderia ser diferente. Entretanto, isso não impede que se possa contribuir evidenciando desigualdades, conflitos e as diversas conexões históricas que permeiam a dinâmica territorial das unidades de conservação da natureza e dos ambientes costeiros, com a perspectiva de propor o ordenamento territorial sob a égide de instâncias participativas, com foco na conservação atrelada à resiliência de comunidades locais, socialmente vulneráveis.

Atualmente, os discursos relativos à natureza na geografia se entrelaçam com aqueles relativos ao meio ambiente, ecossistemas, biodiversidade, e seguindo numa abordagem social, conforme Castree (2014), permitem uma perspectiva mais ampla do contexto em que se insere a gestão de espaços protegidos e o ordenamento territorial costeiro.

A gestão da UC se estabelece por determinações legais que sustenta e legitima suas ações, mas também impõe limites. A capacidade de cada unidade de conservação delimitar seus objetivos e conseguir atingi-los é também distinto, e reflete o contexto de cada UC no espaço-tempo. Nessa complexidade a ocupação do entorno ambiental modifica o conjunto de pressões sobre os espaços protegidos ou se sobrepõe a outras já existentes.

As pressões atuais e a perspectiva de ameaças mostram a necessidade de ações de manejo e iniciativas preventivas, planejadas pela gestão, mas também sinalizam conflitos territoriais constantes que devem ser tratados na perspectiva de governança e de oportunidade para minimizar desigualdades locais.

Discutir a efetividade da gestão das UC, costeiras ou não, implica destacar a importância da governança. Os planos de manejo são materializados em documentos ricos em informações, mas há dificuldades, exposta por gestores, quanto à apli-



cabilidade. Ecólogos, geógrafos e biólogos que atuam no âmbito da conservação, e têm nos espaços protegidos a perspectiva da utilização de métodos e informações de sua área de conhecimento para orientar o manejo, muitas vezes não se sentem contemplados no manejo e gestão de UC.

Os conflitos institucionais e interinstitucionais sugerem uma governança com frágil articulação, que dificulta estabelecer o foco na conservação de forma sistêmica. As mudanças governamentais de gestão afetam diretamente a capacidade dos órgãos ambientais de prosseguirem com as próprias metas previstas no planejamento. Entre as razões está a falta de uma estrutura consistente que permita manter uma equipe de profissionais e gestores capacitados e coesos para as tarefas de médio e longo prazo, de forma institucionalizada.

As ações de manejo se inserem no contexto da técnica e da tecnologia e seguem os critérios científicos da biologia da conservação. O teor científico mantém um *status* e adquire valor simbólico para as correntes científicas de conservação ambiental e para a sociedade. Por sua vez, o Estado se apropria e transforma os resultados científicos em moedas de valor, a partir do uso da estatística de áreas protegidas, e se utiliza das ações de caráter estratégico ou da busca de benefícios no sentido nacional-global.

Na perspectiva da governança, os conselhos de UC se configuram como instâncias capazes de minimizar as desigualdades a partir da discussão de conflitos ambientais e das estratégias de ordenamento territorial nos quais a conservação e o bem-estar social local podem se aliar. Há reuniões que trazem para a mesma sala integrantes e interessados possíveis de ordenar o entorno ou ao menos, evidenciar e auxiliar nos caminhos para que possa ocorrer um verdadeiro ordenamento territorial. Espe-



rar a atuação de outras instâncias locais com essa mesma capacidade de reunir interesses no território para ordenamento exigiria no mínimo, e de forma redundante, os interesses mútuos entre conselho, gestão de UC e comunidades.

No âmbito da gestão territorial com enfoque participativo, a gestão para resultados e a gestão adaptativa sinalizam caminhos desafiadores para as UC, pois aproximam a perspectiva de eficiência do uso dos recursos, de forma planejada e consensuada. A gestão adaptativa se adequa à ideia de pactos territoriais, reunindo diversos interesses locais e permitindo a dialogicidade entre diversas áreas do conhecimento.

Cabe então, diante do que existe hoje, refletir sobre a possibilidade de ordenamento territorial em que se inserem áreas protegidas e as comunidades vulneráveis às transformações paisagísticas e à configuração geográfica, através da articulação de representantes de instituições interessadas e responsáveis pelo (re)organização do espaço. O fortalecimento dos conselhos de UC representam uma oportunidade de reunir saberes notáveis das comunidades e de especialistas de cada setor representado, para resolver problemas de forma consensuada e dialógica com foco na diminuição da desigualdade local. A gestão da UC emerge como instância de poder com capacidade para articular encontros e produzir espaços de aprendizagem de gestão territorial para a governança.

Tanto o litoral como as unidades de conservação da natureza encerram em si conflitos ambientais de vários tipos, formas, conteúdos e perspectivas, além de encontrarem no ordenamento territorial um instrumento técnico e político, viável e ambíguo ao mesmo tempo. Essa empreitada infelizmente não se leva a cabo sem dificuldades enormes, sem desafios e oportunidades, cujo cerne está, sem sombra de dúvidas, no diálogo,



na participação democrática e nas novas modalidades de governança, nas quais território e natureza ocupam um lugar central. Debates constantes, pactos territoriais, aprendizado permanente, espírito republicano e muita paciência são os caminhos a serem trilhados.

E para concluir ficamos com as palavras leves, tocantes e reveladoras do poeta espanhol Antonio Machado, num extrato de seu belo poema *Proverbios y Cantares* (XXIX), publicado originalmente em 1912, em seu livro *Campos de Castilla*:

Caminante, son tus huellas
el camino, y nada más;
caminante, no hay camino:
se hace camino al andar.
Al andar se hace camino,
y al volver la vista atrás
se ve la senda que nunca
se ha de volver a pisar.
Caminante, no hay camino,
sino estelas en la mar.



REFERÊNCIAS



AB'SABER, A. N.. **Litoral do Brasil**. São Paulo: Editora Metalivros, 2001.

ACOT, P.. **História da ecologia**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ACSELRAD, H.. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Hienrich Böll, 2004.

AGRAWAL, A.; GIBSON, C. C.. Enchantment and disenchantment: The role of community in natural resource conservation. **World Development**, v. 27, n. 4, 1999, pp. 629-649.

ALMEIDA, F. G. de. O ordenamento territorial e a geografia física no processo de **gestão ambiental**. In: **SANTOS, M.; BECKER, B. K. (Orgs.). Território, territórios: ensaio sobre o ordenamento territorial**. 3ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2011, p. 332-352.

ANDRADE, M. C. de (Org.). **Elisée Reclus**. São Paulo: Ática, 1985.

ARAÚJO, L. R. R. de; SILVA, M. do S. F. da; MELO E SOUZA, R.. Conflitos socioambientais pela apropriação e uso dos recursos naturais da RESEX do Litoral Sul de Sergipe. **1º Seminário Espaços Costeiros: dinâmicas e conflitos no litoral baiano**. Instituto de Geociências da Universidade Federal da Bahia. Salvador, BA, set 2011.

ARAÚJO, M. A. R. (Org.). **Unidades de conservação no Brasil: o caminho da gestão para resultados**. São Carlos: Nexucs: Rima, 2012.

ARAÚJO, M. A. R.; CABRAL, R. F. B.; MARQUES, C. P.. A gestão para resultados em unidades de conservação. In: ARAÚJO, M. A. R. (Org.). **Unidades de conservação no Brasil: o caminho da gestão para resultados**. São Carlos: Nexucs: Rima, 2012, p. 213-227.

AUGÉ, M.. **Não lugares: introdução a uma antropologia da sobremodernidade**. Lisboa: 90 graus, 2005.



BARBOSA, J. L.. O ordenamento territorial urbano na era da acumulação globalizada. In: SANTOS, M.; BECKER, B. K. (Orgs.). **Território, territórios: ensaio sobre o ordenamento territorial**. 3ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2011, p. 125-144.

BARRAGÁN MUÑOZ, J. M.. **Política, gestión y litoral. Uma nueva visión de la gestión integrada de áreas litorales**. Madrid: Editorial Tébar, 2014.

_____. **Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales**. Barcelona: Oikos-Tau, 1997.

_____. **Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral**. Barcelona: Oikos-Tau, 1994.

BEDOYA, C.; CARAVEDO, J.; MORENO, G.; PUMA, L.; SALAZAR, K. **Guía para la transformación de conflictos socioambientales**. Lima: FIODM, 2010.

BENSUNSAN, N.. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BERKES, F. Commons in a multi-level World. **International Journal of the Commons**, v. 2, nº 1, jan. 2008, p. 1-6.

_____. Community-based conservation in a globalized world. **PNAS**, v. 14, n. 39, 25 set. 2007, p. 15188 -15193.

_____. Evolution of co-management: role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. **Journal of Environmental Management**, v. 90, 2009, p. 1692-1702. Disponível em: <http://forestpolicypub.com/wpcontent/uploads/2010/11/berkes_2009_adaptive-co-management.pdf>. Acesso: 12 de maio de 2015.

BERKES, F; COLDING, J.; FOLK, C.. **Navigating social-ecological systems: Building resilience for complexity and change**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.

BERTRAND, G; BERTRAND, C.. **Uma geografia transversal e de travessias: o meio ambiente através dos territórios e das temporalidades**. PASSOS, M. M. (Org.). Maringá: Massoni, 2007.

BORELLI, E.. Urbanização e qualidade ambiental: o Processo de produção do espaço da costa brasileira. In: **Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis**. v. 4, n. 1. Florianópolis, 2007.



BORGES, A.. Governança e política educacional: a agenda recente do banco mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2003, vol. 18, n. 52, p. 125-138.

BORRINI-FEYERABEND, G.. **Collaborative management of protected areas: tailoring the approach to the context**. Gland, Switzerland: IUCN, 1996.

BORRINI-FEYERABEND, G.; FARVAR, M. T.; NGUINGUIRI, J. C.; NDANGANG, V. A.. **Comanagement of natural resources: organising, negotiating and learning-by-doing**. Heidelberg, Germany: GTZ: IUCN, 2000.

BORRINI-FEYERABEND, G.; DUDLEY, N.; JAEGER, T.; LASSEN, B.; PATHAK BROOME, N.; PHILLIPS, A.; SANDWITH, T.. **Governance of Protected Areas: From understanding to action**. Best Practice Protected Area Guidelines Series, n. 20, Gland, Switzerland: IUCN, 2013.

BORRINI-FEYERABEND, G.; KOTHARI, A.; OVIEDO, G.. **Indigenous and local communities and protected areas: Towards equity and enhanced conservation**. Gland, Switzerland; Cambridge, UK: IUCN, 2004.

BRAGHINI, C. R.. Gestão territorial de unidades de conservação no litoral sergipano. **Tese de Doutorado em Geografia**, UFS. 2016.

BRAITH, B. (Org.). **Bakhtin: conceitos-chave**. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 2008.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial, 1981.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. Brasília: Diário Oficial. 2000.

BRASIL. **Decreto Presidencial n.º 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: MMA, 2002.

BRASIL. **Decreto Presidencial nº 5.758, de 13 de abril de 2006**. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial.

BRASIL/MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Gerenciamento Costeiro – PNGCII**. Disponível em: www.mma.gov.br/estruturas/orla/arquivos/pngc2.pdf. Acesso: 06 de abril de 2016.



BROWN, J. H.. Two decades of interaction between the MacArthur-Wilson model and the complexities of mammalian distributions. **Biological Journal of the Linnean Society**, v. 28, p. 231-251, 1986.

CAEM. Conselho de Avaliação Ecológica do Milênio. Ecossistemas e bem-estar humano: estrutura para uma avaliação. **Relatório do grupo de trabalho da estrutura conceitual da avaliação ecológica do milênio**. São Paulo: Editora Senac, 2005.

CAMARGO, L. H. R. de. Ordenamento territorial e complexidade: por uma reestruturação do espaço social. In: ALMEIDA, F. G. de; SOARES, L. A. A. (Orgs.) **Ordenamento Territorial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 61-82.

_____. **A Ruptura do meio ambiente**: conhecendo as mudanças ambientais do planeta através da nova percepção da ciência: a geografia da complexidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CANADA CORPS. **Guide to key concepts in governance and development**. Disponível em: </info.uwaterloo.ca/internat/student_opportunities/Governance2.pdf >. Acesso em: 16 dez. 2013.

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

CARVALHO, M.. **O que é natureza**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

CASTREE, N.. Socializing Nature: theory, practice, and politics. In: CASTREE, N.; BRAUN, B. **Social Nature Theory, Practice, and Politics**. Massachusetts; Oxford: Blackwell Publishers, 2001, p. 1-21.

_____. **Making sense of nature**: representation, politics and democracy. London: New York: Routledge, 2014.

CHRISTOFOLETTI, A.. **Análise de sistemas em geografia**. São Paulo: HUCITEC, 1979.

CHAUÍ, M.. **Conformismo e resistência**: aspectos da cultura popular no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CLAVAL, P. **Epistemologia da geografia**. Florianópolis: Ed. UFSC, 2011.

CMP. The Conservation Measures Partnership. **Padrões abertos para a prática de conservação**: versão 2.0. CMP: USAID, jun. 2007.



COELHO, M. C. N, CUNHA L. H, MONTEIRO, M. A.. Unidades de Conservação: populações, recursos e territórios – abordagens da geografia e da ecologia política. In: GUERRA, A. J. T.; COELHO, M. C. N. (Orgs.). **Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

COLLINGWOOD, R. G.. **The idea of nature**. New York: Oxford University Press: Martino Publishing, 2014.

CONCEIÇÃO, A. L.. **Reflexões sobre a Relação Sociedade-Natureza na Geografia**. Prefácio. Aracaju: Editora Diário Oficial, 2012.

CORBIN, A.. **O território do vazio. A praia e o imaginário ocidental**. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.

CRUZ, R. de C. A.. **Geografias do turismo: de lugares a pseudo-lugares**. São Paulo: Roca, 2007.

DANTAS, E. W. C.. **Maritimidade nos trópicos. Por uma geografia no litoral**. Fortaleza: Editora da Universidade Federal do Ceará, 2010a.

_____. Antecedentes do turismo no Nordeste. In: DANTAS, E. W. C.; FERREIRA, A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. **Turismo e imobiliário nas metrópoles**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010b, p. 17-34.

_____. Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste brasileiro (1995-2005). In: DANTAS, E. W. C.; FERREIRA, A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. **Turismo e imobiliário nas metrópoles**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010c, p. 35-54.

_____. Efeitos do PRODETUR na reestruturação do espaço. In: DANTAS, E. W. C.; FERREIRA, A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. **Turismo e imobiliário nas metrópoles**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010d, p. 55-68.

DANTAS, E. W. C.; PEREIRA, A. Q.. Reflexões sobre a vilegiatura marítima nos trópicos. In: DANTAS, Eustógio W. C.; FERREIRA, A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. **Turismo e imobiliário nas metrópoles**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010, p. 71- 83.

DANTAS, E. W. C.; PEREIRA, A. Q.; PANIZZA, A.. Urbanização litorânea das metrópoles nordestinas brasileiras. In: DANTAS, E. W. C.; FERREIRA, A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. **Turismo e imobiliário nas metrópoles**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010, p. 85-113.



DIAMOND, J. M.; TERBORGH, J.; WITHCOMB, R. F.; LYNCH, J. F. OPLER, P. A.; ROBBINS, C. S.; SIMBERLOFF, D. S.; ABELE, L.. Island biogeography and conservation: strategy and limitations. **Science**. New Series, v. 193, n. 4257, p. 1027-1032, set 1976.

DIEGUES, A. C. S.. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo, HUCITEC, 1994.

_____. (Coord.). **Conflitos entre populações humanas e unidades de conservação e mata atlântica**. Núcleo de Apoio à Pesquisa Sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras – USP. São Paulo: NUPAUB-USP, jun. 1995.

_____. (Org.). **Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**. 2ª ed. São Paulo: Annablume: NUPAUB-USP: Hucitec, 2000.

DIETZ, T.; OSTROM, E.; STERN, P. C.. The Struggle to Govern the Commons. **Science**, v. 302, 12 dec. 2003, p. 1907-1912.

DOUROJEANNI, M. J.; PÁDUA, M. T. J.. **Biodiversidade: a hora decisiva**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2007.

DUDLEY, N.. **Guidelines for applying protected area management categories**. Gland, Switzerland: IUCN, 2008.

EGLER, C. A. G.. Questão regional e gestão do território no Brasil. In: CASTRO, Iná E; Gomes, Paulo C. C; CORRÊA, R. L. **Geografia: conceito e temas**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011, p. 207-238.

FERREIRA, A. L.; SILVA, A. F. C. da. A estruturação do turismo e do imobiliário nas metrópoles nordestinas: conceitos básicos e antecedentes. In: DANTAS, E. W. C.; FERREIRA, A. L; CLEMENTINO, M. L. M. **Turismo e imobiliário nas metrópoles**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010, p. 117-129.

FERREIRA, M. J.. O Litoral Português: contributos para uma Geografia das regiões litorais. **Actas do III Congresso da Geografia Portuguesa**, Associação Portuguesa de Geógrafos, 1997, Porto.

FONSECA, V.; VILAR, J. W. C.; SANTOS, M. A. N.. Reestruturação territorial do litoral de Sergipe. In: VILAR, J. W. C; ARAÚJO, H. M. (Orgs.). **Território, meio ambiente e turismo no litoral sergipano**. São Cristóvão: EdUFS, 2010, p. 40-61.

FUNDACIÓN CAMBIO DEMOCRÁTICO. **Desarrollo y conflicto: enfoque sensible al conflicto para organizaciones de desarrollo**. Buenos Aires, jul. 2006.



Disponível em: <http://cambiodemocratico.com.elsevier.com/publicaciones/conflicto_desarrollo.pdf>. Acesso em: 12 de maio de 2015.

GODOY, A.. O modelo da natureza e a natureza do modelo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 129-138, 2000.

GÓMEZ OREA, D.. **Ordenación territorial**. Madrid: Ediciones Mundial-Prensa. 2007.

GÓMEZ OREA, D.; GÓMEZ VILARINO, M. T.. Ordenación del territorio y gestión integrada de zonas costeras: una relación incremental. In: FARINÓS DASÍ, J. **La gestión integrada de zonas costeras ¿Algo más que una ordenación litoral revisada? La GIZC como evolución de las prácticas de planificación y gobernanza territoriales**. Valência: 2011, Universidad de Valencia, 2011, p. 73-88.

GOMEZ-POMPA, A.; KAUS, A.. Domesticando o mito da natureza selvagem. In: DIEGUES, A. C. **Etnoconservação**. 2ª ed. São Paulo: Annablume: Nupaub-USP, Hucitec, p. 101-124, 2005.

GONÇALVES, A.. **O conceito de governança**. XIV Encontro do Conpedi – Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Fortaleza, 2005.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUPMTRE, T.. **Governance principles for protected areas in the 21st Century**. Durban: UICN, 2003.

GUIMARÃES NETO, L.. **Desigualdades e políticas regionais no Brasil**: caminhos e descaminhos. Planejamento e políticas públicas, IPEA, n. 15, p. 42-93, jun. 1997.

GUHA, R.. The paradox of global environmentalism. In: Environmentalism. **Current History**, v. 99, n. 640, nov. 2000.

HAESBAERT, R.. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, I. E. et al. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010, p. 165-205.

_____. **Viver no limite: território e multi/territorialidade em tempos de insegurança e contenção**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

HANSKI, I; GAGGIOTTI, O. E.. **Ecology, genetics and evolution of metapopulations**. London: Academic Press, 2004.

HART, T.. Conservação na anarquia: condições-chave para uma conservação bem-sucedida na Reserva da Fauna Okapi. In: TERBORGH, J.; SCHAIL, C.;



DAVENPORT, L.; RAO, M. (Org.). **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: Ed. da UFPR: Fundação O Boticário, 2002, p. 111-121.

HOLLING, C. S.. Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. **Ecosystems**, v. 4, ago. 2001, p. 390-405.

_____. From complex regions to complex worlds. **Ecology and Society**, v. 9, art. 11, 30 mar. 2004, p. 11-21. Disponível em: < <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss1/art11/>>. Acesso em: 12 maio 2015.

HOLLING, C. S.; GUNDERSON, L. H.; D. LUDWIG, D.. In quest of a theory of adaptive change. In: GUNDERSON, L. H.; HOLLING, C. S. (Editors). **Panarchy: understanding transformations in human and natural systems**. Washington, USA: Island Press, 2002, p. 3-22.

IBAMA. Instituto Brasileiro de do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Efetividade de gestão das Unidades de Conservação federais do Brasil**. Implementação do Método Rappam – Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de Unidades de Conservação. Brasília, DF: Ibama: WWF-Brasil, 2007a.

_____. Núcleo de Educação Ambiental. **Gestão participativa em unidades de conservação**. Guia do Conselheiro. Rio de Janeiro: Ibama, 2007b.

IBASE. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. **Gestão participativa em unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Ibase, jul. 2006.

ICMBIO. **Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão – SAMGe**. v. 1. Manual – caracterização avaliativa. Brasília: ICMBIO, 2015.

ICMBIO. **Instrução Normativa nº 09, de 05 de dezembro de 2014**. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais. Brasília: ICMBio, 2014.

IUCN. Benefits Beyond Boundaries. **Proceedings of the Vth IUCN World Parks Congress**. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2005.

JONES, P. J. S.. **Marine protected areas in the UK: challenges in combining top-down and bottom-up approaches to governance**. Governance challenges for marine protected areas in the UK. *Environmental Conservation*, v. 39, n. 3, 2012, p. 248-258.



JONES, P. J. S.; QIU W.; DE SANTO E. W.. Governing marine protected areas: social-ecological resilience through institutional diversity. **Marine Policy**, v. 41, sept. 2013, p. 5-13.

KARANTH, K. U.. Nagarahole: limites e oportunidades na conservação da vida selvagem. In: TERBORGH, J.; SCHAIL, C.; DAVENPORT, L.; RAO, M. (Org.). **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: Ed. da UFPR: Fundação O Boticário, 2002, p. 213-226.

KAY, R.; ALDER, J.. **Coastal planning and management**. Nova York: Taylor & Francis, 2005.

KESSELRING, T.. **O conceito de natureza na história do pensamento ocidental**. Episteme. Porto Alegre, n. 11, p. 153-172, jul./dez. 2000.

KORICHEVA, J.; SIIPI, H.. The phenomenon of biodiversity. In: OKSANEN, M.; PIETARINEN, J. **Philosophy and biodiversity**. New York: Cambridge University Press, 2004, p. 27-53.

LARRÉRE, C.. Duas filosofias de proteção à natureza. In: SANTOS, A. C. (Org.) **Filosofia & natureza: debates, embates e conexões**. 2ª ed. São Cristóvão: Editora da UFS, p. 42-52, 2010.

LARRÉRE, C.; LARRÉRE, R.. **Do bom uso da natureza: para uma filosofia do meio ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

LIMA, L. B. B. de M.. O turismo de sol e praia no Litoral Sul de Sergipe: uma análise sob a perspectiva dos modelos do SISTUR e TALC. **Tese de Doutorado**. São Cristóvão: UFS, Sergipe. 2010.

LITTLE, P.. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: BURZSTYN, M. (Org.). **A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001, p. 107-122.

LOFFREDO, L. de C. M.. Você sabe o que significa “rule of Law”? **Portal LFG**. Perguntas e Respostas. Direito Constitucional, 28/04/2009. Disponível em <http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=2008082010105322>. Acesso: 29 de setembro de 2011.

LOUREIRO, C. F. B.; AZAZIEL, M.; FRANCA, N.. **Educação ambiental e conselho em unidades de conservação: aspectos teóricos e metodológicos**. Rio de Janeiro: Ibase: Instituto Terra Azul: Parque Nacional da Tijuca, 2007.



LUNDGREN, J. O. J.. On access to recreational lands in dynamic metropolitan hinterlands. **Tourist Review**, n. 29, v. 4, 1974, p. 124-131.

MADRUGA, A. M.. Litoralização: Da fantasia de liberdade à modernidade autofágica. 1992. **Dissertação (Mestrado em Geografia)**, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

MARRONI, E. V.; ASMUS, M. L.. **Gerenciamento costeiro**: uma proposta para o fortalecimento comunitário na gestão ambiental. Pelotas: Editora da União Sul-Americana de Estudos da Biodiversidade – USEB, 2005.

MARSH, W. M; GROSSA Jr, J.. **Environmental geography**: science, land use and earth systems. 3ª ed. New Jersey: John Wiley & Sons, 2004.

MARTÍNÉZ ALIER, J.. **O ecologismo dos pobres**: conflitos ambientais e linguagens de valorização. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2012.

MEDEIROS, R.. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Revista Ambiente e Sociedade**. v. IX, n. 1, jan.-jun. 2006, p. 41-64.

MELLO E SILVA, S. B. de; SILVA, B. C. N.; CARVALHO, S. S. de. Metropolização no Litoral norte de Salvador: de um deserto a um território de enclaves? In: CARVALHO, I. M. M.; PEREIRA, G. C. (Orgs.). **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. 2ª ed. ampliada, Salvador: EdUFBA, 2008, p. 189 -211.

MELO E SOUZA, R.. Concepções de natureza e ambientalismo(s): contribuições para o debate geográfico sobre ambiente e paisagem. In: COSTA, J. J.; SANTOS, C. O.; SANTOS, M. A.; ALMEIDA, M. G.; MELO E SOUZA, R. (Orgs.). **Questões geográficas em debate**. São Cristóvão: Editora UFS, 2012, p. 81-97.

MELLO-THÉRY, N. A. de. **Território e gestão ambiental na Amazônia**: terras públicas e os dilemas do Estado. São Paulo: Annablume, 2011.

MENDONÇA, F. Geografia socioambiental. In: MENDONÇA, F. e KOZEL, S. (Orgs.). **Elementos de epistemologia contemporânea**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2002. p. 121-144.

_____. **Geografia e meio ambiente**. São Paulo: Contexto, 2010.

MORAES, A. C. R.. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil**: elementos para uma geografia do litoral brasileiro. São Paulo: Annablume, 2007.

MOREIRA, R.. O espaço e o *contra*-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa.



In: SANTOS, M. e BECKER, B. K. (Orgs.). **Território, territórios**: ensaio sobre o ordenamento territorial. 3ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2011, p. 72-107.

_____. **O pensamento geográfico brasileiro**: as matrizes clássicas originárias. São Paulo: Editora Contexto, 2008.

_____. A insensível natureza sensível. In: MOREIRA, R.. **Círculo e a espiral**: para a crítica da geografia que se ensina. Niterói, RJ: Edições AGB, 2004.

MORGAN, G. J.. The many dimensions of biodiversity. **Studies in History and Philosophy of Biological and Biomedical Sciences**, n. 40, 2009, p. 235-238.

MORIN, E.. **O método**: a natureza da natureza. 3ª ed. Lisboa: Publicações Europa-América, 1997.

MORSELLO, C.. Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2008.

MUEHE, D.. Geomorfologia Costeira. In: CUNHA, Sandra Baptista da; GUERRA, Antonio José Teixeira (Orgs.). **Geomorfologia**: uma atualização de bases e conceitos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p. 253-308.

MYERS, N.. Biodiversity hotspots revisited. **BioScience**, v. 53, n. 10, p. 916-917, out. 2003.

MYERS, N.; MITTERMEIER, R. A.; MITTERMEIER, C. FONSECA, G. A.; KENT, J.. Biodiversity hotspots for conservation priorities. **Nature**, v. 403, p. 853-858, 24 fev. 2000.

NASCIMENTO, E. P. Os conflitos na sociedade moderna. In: BURZSTYN, M. (Org.). **A difícil sustentabilidade**: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

OATES, J. F. África Ocidental: parques tropicais no limite. In: TERBORGH, J.; SCHAIL, C.; DAVENPORT, L.; RAO, M. (Org.). **Tornando os parques eficientes**: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Ed. da UFPR: Fundação O Boticário, 2002, p. 81-100.

O'DONNELL, J.. **A invenção de Copacabana**: culturas urbanas e estilos de vida no Rio de Janeiro (1890-1940). Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

ODUM, E. P.; BARRETT, G. W.. **Fundamentos de Ecologia**, São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2007.



OLIVEIRA, A. C. C. de A.; MELO E SOUZA, R.. Proposta de usos recomendados como subsídio ao ordenamento do espaço costeiro. In: MELO e SOUZA, R.; SILVA, M. do S. F. da (Orgs.). **Conservação ambiental e planejamento territorial: desafios da gestão e da participação social**. Porto Alegre: Redes Editora, 2013, p. 59-73.

ONU. **Conferencia Internacional sobre la financiación para el desarrollo**. Consenso de Monterrey, México, 12 mar. 2002.

OSTROM, E.. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective actions**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, E.; JANSSEN, M. A.; ANDERIES, J. M.. Going beyond panaceas. **PNAS**, v. 104, n. 39, 25 set. 2007, p. 15176-15178.

PAES-LUCHIARI, M. T. D.. Os espaços do patrimônio natural. In: PAES-LUCHIARI, M. T. D.; BRUHNS, H. T.; SERRANO, C. (Org.). **Patrimônio, natureza e cultura**. Campinas: Papirus, 2007, p. 25-45.

PAIVA, M. das G. de M. V.. **Análise do programa de desenvolvimento do turismo do Nordeste (Prodetur/NE) na perspectiva do planejamento estratégico**. RAP, Rio de Janeiro 44 (2): 197-213, Mar./Abr. 2010.

PANIZZA, A. de C.. Imagens orbitais, cartas e coremas: uma proposta metodológica para o estudo da organização e dinâmica espacial, aplicação ao Município de Ubatuba, Litoral Norte do Estado de São Paulo, Brasil, 2004. **Tese (Doutorado em Geografia Física)** - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8135/tde-30092005-180603/>>. Acesso em: março de 2012.

PATTANAIK, S.. Conservation of environment and protection of marginalized fishing communities of lake Chilika in Orissa, India. **Journal Hum. Ecol.**, v. 22, n. 4, p. 291-302, 2007.

PEÑA OLIVAS, J. M. de la. **Guía técnica de estudios litorales: manual de costas**. Madrid: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 2007.

PEREIRA JÚNIOR, E.. Território e economia política – uma abordagem a partir do novo processo de industrialização no Ceará. **Tese de Doutorado**. Presidente Prudente: Programa de Pós-Graduação em Geografia UNESP, 2011.

PÉREZ-CAYEIRO, M. L.. **Gestión integrales de áreas litorales: análisis de los fundamentos de la disciplina**. Madrid: Editorial Tébar, 2013.



PINHO, J. A. G de; SACRAMENTO, A. R. S.. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, vol. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov/dez. 2009.

PORTO-GONÇALVES, C. W.. **Os (des)caminhos do meio ambiente**. São Paulo: Contexto, 1998.

PRETTY, J. N.; PIMBERT, M. P.. Parques, Comunidades e Profissionais: incluindo “Participação” no manejo de áreas protegidas. In: DIEGUES, A. C. (Org.) **Etnoconservação: novos rumos para a conservação da natureza nos trópicos**. São Paulo: Annablume: Nupaub USP, Hucitec, 2005, p. 183-224.

PRIMACK, R.; RODRIGUES, E.. **Biologia da conservação**. Londrina: Ed. Planta, 2001.

RAFFESTIN, C.. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS, D. da R.. A invenção da praia e a produção do espaço: dinâmicas de uso e ocupação litoral do Espírito Santo. 188 f. **Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo)**. Universidade Federal do Espírito Santo, 2009.

RAMOS-PEREIRA, A.. Sistemas Litorais: dinâmicas e ordenamento. **Finister-ra**. Revista Portuguesa de Geografia, XLIII, 86: 5-29. 2008.

RICKLEFS, R. E.. **A Economia da Natureza**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan, 2003.

RODRIGUES, A. B.. **Turismo e espaço: rumo a um conhecimento transdisciplinar**. São Paulo: Hucitec, 1997.

ROSS, J. L. S.. **Geografia do Brasil**. São Paulo: EdUSP, 2005.

SACHS, W.. **Environment and Human Rights**. Development, v. 47, n. 1, 2004, p. 42-49.

SANS LOPEZ, C.; RODRIGUEZ, A. J. T.. Governabilidad en las áreas protegidas y participación ciudadana. **Revista de Sociología**, nº 82, 2006, p. 141-161.

SANTOS, R. H. dos, Os Suaílis sergipanos: apropriação e formação de territórios pelas comunidades litorâneas. In: VARGAS, M. A. M. et al. **Práticas e vivências com a geografia cultural**. Aracaju; EDISE, 2015, p. 217 – 255.



SANTOS, C. N. C. dos. Entre o litoral sul de Sergipe e o litoral norte da Bahia: onde as políticas territoriais se encontram. **Tese (Doutorado em Geografia)**, UFS, 2017.

SANTOS, M. H. de C.. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte**. *Dados* [online], 1997, vol. 40, n. 3 ISSN 0011-5258. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000300003>>. Acesso em: 15/12/2014.

SANTOS, M.. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. A redescoberta da natureza. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 6, n. 14, 1992. p. 95-106.

_____. **Técnica espaço tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4ª ed., 7ª reimpr. São Paulo: EdUSP, 2012.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L.. **Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS, P. P. Entre a casa de praia e o imobiliário-turístico: a segunda residência no litoral sergipano. **Dissertação (Mestrado em Geografia)**. UFS, São Cristóvão, 2015.

SAQUET, M. A.. **Por uma Geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial**. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SCHERER, M.; ASMUS, M.; FILET, M.; SANCHES, M.; POLETI, A E.. El manejo costero en Brasil: análisis de la situación y propuestas para una posible mejora, In: FARINÓS DASÍ, J. **La gestión integrada de zonas costeras¿ Algo más que una ordenación litoral revisada?** La GIZC como evolución de las prácticas de planificación y gobernanza territoriales. Valência: 2011, Universidad de Valencia, 2011, p. 161-173.

SHAFFER, M. L.. Minimum Population Sizes for Species Conservation. **BioScience**, v. 31, n. 2, fev. 1981, pp. 131-134.

SILVA, A. F. C. da. Investimentos estrangeiros no Nordeste e o imobiliário turístico. In: DANTAS, E. W. C.; FERREIRA, A. L.; CLEMENTINO, M. L. M.



Turismo e imobiliário nas metrópoles. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010a, p. 131-169.

SILVA, A. F. C. da. Estratégias do mercado e investimento privado imobiliário turístico no Nordeste brasileiro. In: DANTAS, E. W. C.; FERREIRA, A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. **Turismo e imobiliário nas metrópoles.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010b, p. 171-190.

SILVA, M. do S.; MELO E SOUZA, R.. Território usado em áreas protegidas e atrativos turísticos: exploração ou conservação ambiental? **Revista Nordestina de Ecoturismo**, v. 4, n. 2, 2011, p. 27-39.

SIMMEL, G.. A natureza sociológica do conflito. In: MORAES FILHO, E. (Org.). **SIMMEL**. São Paulo: Ática, 1983.

SMITH, N.. **Desenvolvimento desigual.** Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1988.

SOARES, L. A. A.. O enfoque sociológico e da teoria econômica no ordenamento territorial. In: ALMEIDA, F. G. de; SOARES, L. A. A.. (Orgs.) **Ordenamento Territorial.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 61-82.

SOARES, M. C. C.; BENSUSAN, N.; FERREIRA NETO, P. S.. **Entorno de Unidades de Conservação:** estudo de experiências com UCs de Proteção Integral. 2ª ed. Rio de Janeiro: FUNBIO, 2004. (Estudos FUNBIO, 4).

SOUZA, M. J. L.. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. et al. (Orgs.). **Geografia:** conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010, p. 76-116.

SOUSA, V. B. S.. **Imagens e representações da ocupação turística do Litoral sul do Estado da Paraíba.** In: V Encontro da ANPPAS, 2010, Florianópolis. Anais do V Encontro da ANPPAS.

SRIKOSAMATARA, S.; BROCKELMAN, W. Y.. Conservação em áreas protegidas da Tailândia: uma diversidade de problemas, uma diversidade de soluções. In: TERBORGH, J.; SCHAIL, C.; DAVENPORT, L.; RAO, M. (Orgs.). **Tornando os parques eficientes:** estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Ed. da UFPR: Fundação O Boticário, 2002, p. 241-254.

STRUHSAKER, T. T.. Estratégias para conservar parques nacionais florestais na África, com um estudo de caso de Uganda. In: TERBORGH, J.; SCHAIL, C.; DAVENPORT, L.; RAO, M. (Orgs.). **Tornando os parques eficientes:** estratégias



para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Ed. da UFPR: Fundação O Boticário, 2002, p. 122-137.

SUASSUNA, D.. **Um olhar sobre políticas ambientais**: projeto TAMAR. Brasília: Thesaurus, 2007.

SUERTEGARAY, D. M. A.. Geografia física (?) Geografia Ambiental (?) ou Geografia e Ambiente (?). In: MENDONÇA, F.; KOZEL, S. (Orgs.). **Elementos de epistemologia contemporânea**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2002. p. 111-120.

TERBORGH, J.; SCHAIL, C.; DAVENPORT, L.; RAO, M. (Orgs.) **Tornando os parques eficientes**: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Ed. da UFPR: Fundação O Boticário, 2002.

THEODORO, S. H.. **Mediação de conflitos socioambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

TRICART, J.. **Ecodinâmica**. Rio de Janeiro: IBGE, 1977.

TURNER, L.; ASH, J.. **La horda dorada**: el turismo internacional y la periferia del placer. Madrid: Endymion, 1991.

TUTIN, C. E. G.. Parques na bacia do Congo: podem conservação e desenvolvimento ser reconciliados? In: TERBORGH, J.; SCHAIL, C.; DAVENPORT, L.; RAO, M. (Org.). **Tornando os parques eficientes**: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Ed. da UFPR: Fundação O Boticário, 2002, p. 101-110.

URRY, J.. **O olhar do turista**: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas. São Paulo: SESC/Studio Nobel, 1996.

UNESCO. **Solving the puzzle**. Man and Nature Program. Unesco, 2000.

VASCONCELLOS, M. J. E. de. **Pensamento sistêmico**: o novo paradigma da ciência. Campinas: Papirus, 2002.

VERA REBOLLO, J. F. *et al.* (Coords.). **Análisis territorial del turismo**. Una nueva geografía del turismo. Barcelona: Ariel, 1997.

VILAR, J. W. C.; ARAÚJO, H. M. de (Orgs.). **Território, meio ambiente e turismo no litoral sergipano**. São Cristóvão: Editora UFS, 2010.

VILAR, J. W. C.; VIEIRA, L. V. L. (Orgs.). **Conflitos ambientais em Sergipe**. Aracaju: EDIFS, 2014.



WBI. **Governance and development**. Washington D.C.: USA, 1992.

WILLIAMS, R. Ideias sobre a natureza. In: WILLIAMS, R. (Org.) **Cultura e materialismo**. Tradução André Glazer. São Paulo: Editora Unesp, 2011, p. 89-114.

WRIGHT, P. C.; ANDRIAMIHAJA, B. Fazendo um parque nacional de floresta pluvial funcionar em Madagascar: o Parque Nacional Ramonafana e seu compromisso de pesquisa a longo prazo. In: TERBORGH, J.; SCHAIL, C.; DAVENPORT, L.; RAO, M. (Org.). **Tornando os parques eficientes**: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Ed. da UFPR: Fundação O Boticário, 2002, p. 138-162.

WULF, A.. **A invenção da natureza**: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt. São Paulo: Planeta, 2016.

WWF-BRASIL/IPÊ. **Gestão de unidades de conservação**: compartilhando uma experiência de capacitação. Brasília: WWF-Brasil: IPÊ, 2012.



A presente obra corresponde a uma contribuição de professores do Instituto Federal de Sergipe (IFS), Campus Aracaju e Campus Lagarto, que discute os conflitos e o ordenamento do espaço geográfico a partir do significado do litoral, da sua ocupação histórica no Brasil e das formas de gestão de unidades de conservação da natureza. Para dar encaminhamento a essa discussão se levou em consideração os avanços recentes, principalmente da teoria geográfica, dos estudos sobre território e natureza, que contribuíram para iluminar e guiar os caminhos analíticos sobre conflitos ambientais, ordenamento territorial, espaço litorâneo e unidades de conservação, palavras chaves para entender a proposta do livro.

Carla Norma Correia dos Santos
Claudio Roberto Braghini
José Wellington Carvalho Vilar

