

NAIA VALESKA MARANHÃO DE PAIVA

**GESTÃO PARTICIPATIVA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A  
REPRESENTATIVIDADE DA ATIVIDADE TURÍSTICA: O CASO DA ÁREA DE  
PROTEÇÃO AMBIENTAL DOS RECIFES DE CORAIS (RN)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como pré-requisito para obtenção do Grau de Mestre em Turismo. Área de concentração: Gestão em Turismo.

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup> Dra. Rosana Mara Mazaro

NATAL  
2014

Catálogo da Publicação na Fonte.  
UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA

Paiva, Naia Valeska Maranhão de.

Gestão participativa em unidades de conservação e representatividade da atividade turística: o caso da área de proteção ambiental dos Recifes de Corais (RN)/ Naia Valeska Maranhão de Paiva. - Natal, RN, 2014. 109 f.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Rosana Mara Mazaro.

Dissertação (Mestrado em Turismo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-graduação em Turismo.

1. Turismo - Políticas públicas - Dissertação. 2. Gestão participativa - Unidades de conservação – Dissertação. 3. Proteção ambiental - Recifes de Corais (RN) - Dissertação. I. Mazaro, Rosana Mara. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

RN/BS/CCSA

CDU 338.484

NAIA VALESKA MARANHÃO DE PAIVA

**GESTÃO PARTICIPATIVA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A  
REPRESENTATIVIDADE DA ATIVIDADE TURÍSTICA: O CASO DA ÁREA DE  
PROTEÇÃO AMBIENTAL DOS RECIFES DE CORAIS (RN)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como pré-requisito para obtenção do Grau de Mestre em Turismo. Área de concentração: Gestão em Turismo.

Aprovada em: 23 de julho de 2014.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Rosana Mara Mazaro, Dra. Sc. – Presidente  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

---

Prof. Sérgio Marques Júnior, Dr.  
Examinador – Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

---

Prof. Sidcley D'sordi Alves Alegrini da Silva, Dr.  
Examinador Externo – Universidade Estadual do Rio Grande do Norte - UERN

NATAL  
2014

*Aos meus amores, Beatriz e Tomaz, dedico este trabalho e minha alegria de ser!*

## AGRADECIMENTOS

Aos professores do Programa de Mestrado em Turismo da UFRN, pelo conhecimento compartilhado e à inquietude científica. À Juliane, secretária do PPGTUR, sempre pronta a ajudar com sorriso no rosto.

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosana Mara Mazaro, os meus agradecimentos por ter guiado os caminhos com seus conhecimentos.

Ao Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Sérgio Marques Júnior, pela disposição em colaborar sempre que solicitada sua ajuda.

Aos integrantes do conselho gestor da Área de Proteção Ambiental dos Recifes de Corais, pois sem a anuência destes, essa pesquisa não teria sido realizada.

Ao Idema, pelas informações prestadas e o acesso ao acervo documental e bibliográfico, sem os quais não teria sido possível desenvolver esse trabalho. Meu agradecimento especial à Maria José Olímpio Cabral, que não mediu esforços para auxiliar-me na operacionalização da coleta de dados e demais fases do estudo. Obrigada por compartilhar todo seu saber e amizade.

Aos entrevistados, aqui destaco mesmo que anonimamente, por terem sido essenciais ao desenvolvimento dessa pesquisa. A todos, meu agradecimento pelo tempo disponibilizado e conhecimento.

Aos colegas de mestrado, pelo intercâmbio de saberes, em especial à amiga Katiane Dantas, parceira dessa conquista.

Aos meus familiares pelo incentivo recebido e compreensão da ausência, em especial à Bianca e Gabriela, pelo estímulo e apoio.

Ao meu pai e minha eterna e amada mãe (*in memoriam*), palavras são poucas para expressar a imensidade de minha gratidão. Pai, obrigada pelo apoio incansável!

Aos meus queridos irmãos, Rhanna e Fernando Henrique, pelo incentivo e por vibrarem com cada conquista.

Aos meus filhos, Tomaz e Beatriz, pelo simples fato de existirem, e serem meu maior estímulo para alcançar meus objetivos.

Ao meu marido Túlio, minha gratidão por “viajar” ao meu lado na busca dos meus sonhos.

A Deus, obrigada pelo aprendizado a cada dia, pelas novas descobertas e experiências vividas, pelo desafio do amanhã, pela luz a guiar meu caminho hoje e sempre!

PAIVA, Naia Valeska Maranhão de. **Gestão participativa em unidades de conservação e a representatividade da atividade turística: o caso da Área de Proteção Ambiental dos Recifes de Corais (RN)**. 2014. 109 p. Dissertação (Mestrado em Turismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2014.

## RESUMO

Unidades de Conservação são áreas com limites definidos cuja função é a conservação da biodiversidade. A gestão participativa, nessas áreas, é garantida através da Lei do SNUC (9.985/00) e do Decreto nº 4.340/02 que consolidaram o direito da participação das populações na criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação. Uma das formas desse direito ser exercido é através da participação nos conselhos gestores da unidade de conservação. O presente trabalho analisa os mecanismos e processos de gestão participativa, sob o enfoque da atuação do conselho gestor, da Área de Proteção Ambiental dos Recifes de Corais (Aparc), que é uma unidade de conservação que apresenta o turismo como uma das principais atividades desenvolvidas no local, por meio da caracterização dos princípios da gestão participativa aplicados na implantação e gestão da Aparc, como também da análise da participação dos representantes no conselho gestor e sua atuação em relação às propostas para o turismo. Para isso, procede-se a um estudo descritivo com abordagem qualitativa. Para essa análise, foram revisados vários documentos da Aparc e de seu conselho gestor, desde a sua oficialização, em 2001, até a última reunião do conselho realizada em 2013, documentos esses compreendendo 55 atas, listas de presenças, decretos e leis. Utilizou-se, ainda, como métodos de coleta, a observação direta durante as reuniões do conselho e entrevistas de caráter semiestruturado com conselheiros e ex-conselheiros. Os resultados mostraram que os processos e mecanismos de uma gestão participativa na Aparc foram atendidos parcialmente, podendo ser considerada uma prática em construção, necessitando de um maior comprometimento das entidades que compõem o conselho gestor. Em relação ao turismo, é uma atividade debatida em conselho desde sua criação, sendo assunto de pauta de todas as reuniões, cujos representantes do setor apresentaram maiores índices de frequência, necessitando, porém, de um maior entendimento entre todos os envolvidos no processo para que o turismo desenvolvido na Aparc seja consciente, sustentável, participativo e economicamente democrático.

**Palavras-chave:** Gestão participativa. Turismo. Unidade de conservação. Conselho gestor.

PAIVA, Naia Valeska Maranhão. **Participative management in protected areas and the representativeness of tourism:** the case of the Environmental Protection Area of Coral Reefs (RN). 2014. 109 p. Dissertation (Master in Tourism) - Federal University of Rio Grande do Norte, 2014.

## **ABSTRACT**

Protected Areas are areas with boundaries defined whose function is biodiversity conservation. Participatory management in these areas is ensured by the SNUC Law (9.985/00) and Decree 4.340/02 which consolidated the right of participation of the people in the creation, deployment and management of protected areas. A form of this right being exercised is through participation in the management councils of the conservation unit. This study examines the mechanisms and processes of participatory management, with a focus on performance of the management board, the Environmental Protection Coral Reef Area (Aparc), which is a protected area that has tourism as one of the main activities on site, through the characterization of the principles of participatory management applied in the implementation and management of Aparc, as well as the analysis of the participation of representatives of the management council and its action on the proposals for tourism. For this, we present a descriptive study with a qualitative approach. For this analysis, several documents Aparc and its management council were reviewed since its formalization in 2001, until the last board meeting held in 2013, documents comprising these 55 records, attendance lists, decrees and laws. It was also used as collection methods, direct observation during council meetings and semi-structured interviews with directors of character and former advisers. The results showed that the processes and mechanisms of participative management in Aparc were partially met, can be considered a practice in construction, requiring a greater commitment from entities that compose the management council. As regards tourism, it had been discussed in council since its beginning, it's the subject of the agenda of all meetings activity, with the industry representatives had higher frequency, however, requiring greater understanding among everyone involved in the process so that tourism developed in Aparc is conscious, sustainable, participatory democratic and economically.

**Keywords:** Participatory management. Tourism. Conservation unit. Council manager.

## LISTA DE QUADROS

|                    |                                                                            |    |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Quadro 1 -</b>  | Política pública de turismo no Brasil - de 1938 a 2007.....                | 25 |
| <b>Quadro 2 -</b>  | Instrumentos legais de criação de áreas protegidas no Brasil.....          | 35 |
| <b>Quadro 3 -</b>  | Categorias de Unidades de Conservação, de acordo com SNUC.....             | 38 |
| <b>Quadro 4 -</b>  | Cinco princípios da boa governança.....                                    | 56 |
| <b>Quadro 5 -</b>  | Relação do Conselho Gestor da Aparc 2013.....                              | 59 |
| <b>Quadro 6 -</b>  | Perfil dos entrevistados.....                                              | 60 |
| <b>Quadro 7 -</b>  | Composição atual do Conselho da Aparc (2013).....                          | 70 |
| <b>Quadro 8 -</b>  | Critérios que visam o funcionamento, a participação e a representação..... | 71 |
| <b>Quadro 9 -</b>  | Representações analisadas do conselho gestor.....                          | 86 |
| <b>Quadro 10 -</b> | Índice de frequência dos Órgãos Públicos.....                              | 88 |
| <b>Quadro 11 -</b> | Propostas apresentadas em reunião do conselho gestor.....                  | 93 |



## LISTA DE FIGURAS

|                   |                                                              |    |
|-------------------|--------------------------------------------------------------|----|
| <b>Figura 1 -</b> | Relações entre os atores que compõe o sistema de gestão..... | 29 |
| <b>Figura 2 -</b> | Mapa da Aparc.....                                           | 48 |
| <b>Figura 3 -</b> | Parrachos de Maracajaú.....                                  | 49 |
| <b>Figura 4 -</b> | Embarcação nos parrachos de Maracajaú.....                   | 51 |
| <b>Figura 5 -</b> | Reunião do Conselho Gestor da Aparc.....                     | 53 |
| <b>Figura 6 -</b> | Entrada do Ecoposto, Maracajaú/RN.....                       | 54 |
| <b>Figura 7 -</b> | Casa do Pesquisador, Ecoposto da Aparc.....                  | 54 |

## LISTA DE TABELAS

|                   |                                                                      |    |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Tabela 1 -</b> | Áreas protegidas em km <sup>2</sup> .....                            | 41 |
| <b>Tabela 2 -</b> | Instrumentos regentes de novas composições do Conselho.....          | 68 |
| <b>Tabela 3 -</b> | Número de reuniões por ano.....                                      | 79 |
| <b>Tabela 4 -</b> | Frequência geral por ano.....                                        | 84 |
| <b>Tabela 5 -</b> | Frequência Média Anual OPxSC.....                                    | 85 |
| <b>Tabela 6 -</b> | Quórum das reuniões ordinárias e extraordinárias.....                | 87 |
| <b>Tabela 7 -</b> | Órgãos Públicos com índice máximo de frequência.....                 | 89 |
| <b>Tabela 8 -</b> | Instituições da Sociedade Civil com índice máximo de frequência..... | 90 |
| <b>Tabela 9 -</b> | Frequência das Instituições Cíveis.....                              | 91 |

## LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

|                  |   |                                                                                                                                     |
|------------------|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>APA</b>       | – | Área de Proteção Ambiental                                                                                                          |
| <b>Aparc</b>     | - | Área de Proteção Ambiental dos Recifes de Corais                                                                                    |
| <b>BNB</b>       | – | Banco do Nordeste do Brasil                                                                                                         |
| <b>BTG</b>       | – | Brasil Turístico em Grupo                                                                                                           |
| <b>BTI</b>       | – | Brasil Turístico Individual                                                                                                         |
| <b>Cefet</b>     | – | Centro Federal de Educação Tecnológica                                                                                              |
| <b>CNTur</b>     | – | Nacional de Turismo                                                                                                                 |
| <b>Combratur</b> | – | Comissão Brasileira de Turismo                                                                                                      |
| <b>Conama</b>    | - | Conselho Nacional de Meio Ambiente                                                                                                  |
| <b>Conema</b>    | – | Conselho Estadual de Meio Ambiente                                                                                                  |
| <b>CNUC</b>      | – | Cadastro Nacional de Unidade de Conservação                                                                                         |
| <b>Ibama</b>     | – | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis                                                            |
| <b>ICMBio</b>    | – | Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade                                                                             |
| <b>Idema</b>     | – | Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente                                                                            |
| <b>Fungetur</b>  | – | Fundo Geral do Turismo                                                                                                              |
| <b>GRPU</b>      | – | Gerência Regional do Patrimônio da União                                                                                            |
| <b>MMA</b>       | – | Ministério do Meio Ambiente                                                                                                         |
| <b>MPA</b>       | – | Ministério da Pesca e Agricultura                                                                                                   |
| <b>MTur</b>      | – | Ministério do Turismo                                                                                                               |
| <b>NUC</b>       | – | Núcleo de Unidades de Conservação                                                                                                   |
| <b>OMT</b>       | – | Organização Mundial do Turismo                                                                                                      |
| <b>ONG</b>       | – | Organização Não Governamental                                                                                                       |
| <b>OP</b>        | – | Órgão Público                                                                                                                       |
| <b>Parna</b>     | – | Parque Nacional                                                                                                                     |
| <b>Plantur</b>   | – | Plano Nacional de Turismo                                                                                                           |
| <b>PNAP</b>      | - | Plano Nacional de Áreas Protegidas                                                                                                  |
| <b>PNMA</b>      | – | Política Nacional de Meio Ambiente                                                                                                  |
| <b>PNMT</b>      | – | Plano Nacional de Municipalização do Turismo                                                                                        |
| <b>PNT</b>       | – | Plano Nacional de Turismo                                                                                                           |
| <b>PNUD</b>      | – | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento                                                                                   |
| <b>Promasp</b>   | – | Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro |

**Prodetur/NE** – Programa de Desenvolvimento do Turismo dos Estados do Nordeste

**Proecotur** – Programa Nacional de Ecoturismo

**RPPN** – Reserva Particular do Patrimônio Natural

**SC** – Sociedade Civil

**Setur** – Secretaria do Estado de Turismo

**SNUC** - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

**SPU** – Secretaria do Patrimônio da União

**TAC** – Termo de Ajustamento de Conduta

**UC** – Unidade de Conservação

**UFRN** – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

**WWF** – *World Wide fund for Nature*

## SUMÁRIO

|          |                                                                                             |           |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                                                      | <b>15</b> |
| 1.1      | PROBLEMA.....                                                                               | 15        |
| 1.2      | JUSTIFICATIVA.....                                                                          | 17        |
| 1.3      | OBJETIVOS.....                                                                              | 19        |
| 1.3.1    | <b>Objetivo Geral.....</b>                                                                  | <b>19</b> |
| 1.3.2    | <b>Objetivos Específicos.....</b>                                                           | <b>19</b> |
| 1.4      | ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....                                                               | 19        |
| <b>2</b> | <b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>                                                           | <b>21</b> |
| 2.1      | GESTÃO PARTICIPATIVA.....                                                                   | 21        |
| 2.1.1    | <b>Surgimento do Planejamento Participativo.....</b>                                        | <b>21</b> |
| 2.1.2    | <b>A participação no processo de gestão.....</b>                                            | <b>22</b> |
| 2.2      | POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO.....                                                          | 24        |
| 2.3      | TURISMO E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....                                                      | 31        |
| 2.3.1    | Áreas Protegidas.....                                                                       | 33        |
| 2.3.2    | Áreas Protegidas no Brasil.....                                                             | 34        |
| 2.3.2    | Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.....                         | 36        |
| 2.3.4    | Áreas de Proteção Ambiental.....                                                            | 40        |
| 2.3.5    | Conselho Gestor de Unidades de Conservação.....                                             | 42        |
| <b>3</b> | <b>METODOLOGIA.....</b>                                                                     | <b>45</b> |
| 3.1      | CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....                                                             | 45        |
| 3.2      | DELINEAMENTO DA PESQUISA.....                                                               | 47        |
| 3.3      | CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DO ESTUDO.....                                                       | 47        |
| 3.4      | COLETA DE DADOS.....                                                                        | 55        |
| <b>4</b> | <b>ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>                                                          | <b>62</b> |
| 4.1      | BLOCO 1: PRINCÍPIOS DA GESTÃO PARTICIPATIVA APLICADOS NA IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DA APARC..... | 62        |

|       |                                                                                              |     |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1.1 | Consulta Pública, Mobilização e Criação da Aparc.....                                        | 63  |
| 4.1.2 | Composição do conselho gestor.....                                                           | 68  |
| 4.1.3 | Crítérios de Graham, Amos e Pumtre (2003) para análise da gestão participativa na Aparc..... | 73  |
| 4.2   | BLOCO 2: PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES NO CONSELHO GESTOR E SUA RELAÇÃO COM O TURISMO..... | 80  |
| 4.2.1 | Número de reuniões.....                                                                      | 80  |
| 4.2.2 | Frequência.....                                                                              | 83  |
| 4.2.3 | Frequência por instituição.....                                                              | 88  |
| 4.3   | BLOCO 3: ATUAÇÃO DO CONSELHO GESTOR EM RELAÇÃO ÀS PROPOSTAS PARA O TURISMO NA APARC.....     | 92  |
| 5     | CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....                                                              | 101 |
| 5.1   | CONCLUSÕES DA PESQUISA.....                                                                  | 101 |
| 5.2   | RECOMENDAÇÕES GERENCIAIS.....                                                                | 103 |
| 5.3   | RECOMENDAÇÕES ACADÊMICAS.....                                                                | 104 |
|       | REFERÊNCIAS.....                                                                             | 105 |
|       | APÊNDICE.....                                                                                | 109 |

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 PROBLEMA

O assunto participação tem se tornado usual em diversos meios, há alguns anos, principalmente no âmbito governamental e social. A gestão participativa pode ser vista como uma maneira capaz de revigorar as políticas públicas visando transformar a sociedade atual, possibilitando uma equidade social.

No Brasil, a partir do ano de 2003, quando foi criado o Ministério do Turismo, observa-se que o tema participação é um dos principais pontos discutidos no Plano Nacional de Turismo (PNT), que é o instrumento de gestão das políticas públicas direcionadas a essa atividade. O PNT 2003-2007, referente ao planejamento das diretrizes, ações e metas para o Turismo, propõe um modelo de gestão descentralizada e participativa, que deve atingir até a última instância, ou seja, o município, local onde, de fato, o turismo acontece. O Plano concebe esse tipo de gestão como um desafio a ser ultrapassado e “sugere” integrações e interlocuções entre os diversos níveis hierárquicos de gestão pública, além de ponderar que as informações contidas nele foram provenientes de discussões e fóruns de diversas “origens”, apresentando uma proposta de construção coletiva, entre os governos federal, estadual e municipal, as entidades não governamentais, a iniciativa privada e a sociedade como um todo.

O PNT 2007-2010, que surge com a temática da inclusão social como prioridade, compromete-se com a continuidade do processo de gestão da atividade turística no sentido de ser descentralizada e participativa, e apresenta, como primeiro objetivo específico a ser alcançado, o de garantir a continuidade e o fortalecimento da Política Nacional do Turismo e da gestão descentralizada.

A inclusão da participação social nos processos de gestão de políticas públicas tem sido observada com maior frequência nos últimos anos e tende a aumentar à medida que a população se torna mais consciente de seus direitos e deveres. No entanto, o que, muitas vezes, é observado, é a fragilidade do discurso da gestão nomeada participativa, que pode surgir acobertada por outras intenções, supondo-se real, mas sem que verdadeiramente aconteça.

Relacionado ao tema gestão participativa, Demo (2001) e Souza e Rodrigues (2004) defendem que o espaço de democracia e de participação deve ser buscado, conquistado e construído, e não somente aceitar que o Estado seja o único agente do processo de planejamento.

Para que a participação ocorra de maneira efetiva, faz-se necessária uma gestão pública de qualidade, comprometida com o bem-estar da comunidade e capaz de compreender o atual estágio de democracia oriunda de uma sociedade mais articulada e ciente de sua força política.

Autores, como Dias (2008), defendem a linha de que a participação só será bem-sucedida se ocorrer em dimensões menores, como regiões ou municípios; caso contrário, consideram um mito a incorporação de uma sociedade no processo de participação.

Sobre esse assunto, Fischer (2007) defende que a perspectiva de desenvolvimento baseia-se na ideia da sustentabilidade e numa visão integrada dos aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais inerentes a qualquer local, pressupondo a articulação dos atores sociais das diversas esferas.

Beni (2006) destaca que, somente, por meio do sentimento de corresponsabilidade da comunidade perante a participação nos processos é que os resultados positivos poderão emergir.

A participação da comunidade no processo de gestão tem alcançado resultados positivos quando há o sentimento de pertencimento e propriedade do espaço que será administrado, sendo também mais fácil obter o apoio da comunidade quando há seu envolvimento no referido processo (GEORGE; MAIR; e REID, 2004; MARTÍNEZ, 2008; YATES; STEIN; e WYMAN, 2010).

A inclusão da comunidade - um dos pilares do turismo sustentável – configura, na gestão participativa, um equilíbrio entre o desenvolvimento da atividade turística e a preservação ambiental, a viabilidade econômica e a equidade social (ANSARAH, 2004; MAGALHÃES, 2002; SWARBROOKE, 2002).

No que tange à conservação ambiental em áreas protegidas, vários documentos legais promulgados, desde o ano 2000, tais como o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), entre outros instrumentos, trouxeram à tona a questão da participação social, refletindo alguns anseios da comunidade. Tais documentos serviram de referência na implementação da gestão participativa na criação, planejamento e gestão de Unidades de Conservação (UC), tema abordado no presente estudo.

Estudos relacionando unidades de conservação e turismo foram efetivados por Costa (2007) e Seabra (2004), considerando a visitação pública um instrumento fundamental para a gestão de áreas protegidas.



No Brasil, o turismo - que é realizado em ambientes naturais – é, em grande parte, praticado em algumas categorias de Unidades de Conservação enquadradas no SNUC. A diversidade de ecossistemas, nessas áreas protegidas, é muito rica e essa riqueza ambiental desperta cada vez mais o interesse não só de pesquisadores, mas também de curiosos, estudantes e contempladores.

As UCs devem garantir a preservação das paisagens e dos recursos naturais, porém com relação àquelas que permitem a visitação pública, somente algumas possuem infraestrutura adequada. Índices mostram que, dos 67 parques nacionais brasileiros, apenas, 18 (27%) estão abertos ao turismo e têm estrutura apropriada. Outros 13 (19%) abrem seus portões aos visitantes, mas não dispõem de equipamentos. Entre 2006 e 2010, os parques nacionais receberam 16 milhões de turistas - 75% nos parques nacionais da Floresta da Tijuca, no Rio de Janeiro, onde está o Cristo Redentor, e do Iguaçu, no Paraná, que gera setecentos empregos diretos (WWF, 2012). Os Parques Nacionais, as Áreas de Proteção Ambiental (APA) e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) são as categorias de UC que mais impulsionam o turismo, principalmente o ecoturismo (COSTA, 2007).

A área de estudo desta pesquisa é a Área de Proteção Ambiental dos Recifes de Corais (Aparc), unidade de conservação marinha localizada no litoral do Rio Grande do Norte, abrangida por uma faixa costeira dos Municípios de Maxaranguape, Rio do Fogo e Touros, e onde a atividade turística ocorre de modo relevante, sobretudo, na praia de Maracajaú, através de visitação turística e mergulhos nos parrachos existentes na localidade, e o Conselho Gestor da Aparc será o sujeito da pesquisa representado pelos diversos atores da sociedade civil e órgãos oficiais. A pesquisa obedece a um recorte transversal, ou seja, reflete o momento atual do processo de gestão participativa da Aparc, e apresenta uma abordagem funcional.

Com base nesse contexto, o problema apresentado, neste projeto, traduz-se e resume-se na seguinte questão: **Como se dá o processo de gestão participativa em unidades de conservação, que apresentam o turismo como uma das principais atividades desenvolvidas, e a atuação de seu conselho gestor?**

## 1.2 JUSTIFICATIVA

A preocupação com a qualidade, quantidade e disponibilidade dos recursos naturais e sua conservação tem orientado a elaboração de diversas políticas públicas, sobressaindo a criação de unidades de conservação.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, instituído em julho de 2000, por meio da Lei Federal nº 9.985, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UCs, constituindo-se, assim, na primeira normatização nacional das áreas naturais protegidas por lei. No artigo 5º, inciso III, do SNUC, é assegurada a participação efetiva das populações locais durante todo o processo mencionado acima, da criação até a gestão de uma UC. Nesse documento, são estabelecidos instrumentos de gestão com participação da sociedade civil, como o conselho gestor (consultivos e deliberativos) envolvendo vários setores da sociedade.

Em um processo contínuo da ampliação de proteção ao meio ambiente, o Plano Nacional de Áreas Protegidas foi instituído em 2006, pelo Decreto nº 5.758, desenvolvendo um sistema de áreas protegidas com estratégias e metas para gestão ambiental, passando a considerar as Terras Indígenas e Quilombolas, tornando expressivamente maior a responsabilidade em inserir a sociedade civil no processo de gestão de áreas protegidas.

Ante os fatos apontados, o presente trabalho trata de um estudo relevante, na medida em que uma Unidade de Conservação permite uma gestão democrática, fundamentada nos princípios da cidadania, da democracia e da participação social, além de ser pertinente, visto que permitirá verificar se há a consolidação dos espaços participativos, constituindo-se em locais onde há a presença e ação real da comunidade.

O uso público de uma UC deve ocorrer de acordo com sua categoria e zoneamento. E a visitação pública representa uma atividade que abrange várias possibilidades, tais como: educação ambiental, recreação, pesquisa, visita educativa, turismo, entre outras. O turismo se destaca entre as atividades mencionadas porque possibilita a geração de renda para a UC, para a comunidade adjacente e do entorno, contribuindo para a própria manutenção da área protegida.

Diante do exposto, o presente estudo justifica-se pelo interesse em trazer uma discussão atual sobre o tema gestão participativa em UCs, analisando se, de fato, a participação, nessas áreas protegidas, ocorre conforme decretado e sancionado em lei, pois, apesar da existência de tais documentos, e da compreensão da importância da gestão participativa, é possível que conflitos e divergências aconteçam, sendo necessário observar se a teoria implicará palavras sem aplicabilidade prática.

Do ponto de vista gerencial, este estudo visa contribuir com o aprimoramento da gestão participativa em UCs através da atuação do conselho gestor, com vistas a melhorar a ampliação e efetivação de um processo democrático de gestão e influenciar novas experiências nesse sentido em outras UCs.

No âmbito acadêmico, apesar de várias pesquisas documentadas em turismo e UC observadas em periódicos tradicionais da área de turismo, que examina as diferentes possibilidades de práticas realizadas em ambientes naturais, bem como os impactos causados por tais atividades, considera-se que esses estudos apresentam-se ainda incipientes no que tange à junção das três questões abordadas neste trabalho, que é turismo, UC e participação. Pautados nessa perspectiva, este trabalho visa contribuir com a área de conhecimento com enfoque na gestão participativa em UC que apresenta turismo como uma das atividades desenvolvidas.

### 1.3 OBJETIVOS

#### 1.3.1 Objetivo Geral

Analisar os mecanismos e processos da gestão participativa em uma unidade de conservação que apresenta o turismo como uma das principais atividades desenvolvidas e a atuação de seu conselho gestor.

#### 1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Caracterizar os princípios da gestão participativa aplicados na implantação e gestão da Área de Proteção Ambiental dos Recifes de Corais.
- b) Analisar a participação dos representantes no conselho gestor e sua relação com o turismo.
- c) Analisar a atuação do conselho gestor em relação às propostas para o turismo na Área de Proteção Ambiental dos Recifes de Corais.

### 1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O presente estudo será dividido em cinco capítulos. No primeiro, tem-se a Introdução, contendo a exposição do problema de pesquisa, os objetivos gerais e específicos e a justificativa do estudo.

O segundo capítulo aborda o Referencial Teórico bem como o embasamento da literatura que é voltado para a discussão dos seguintes tópicos: *gestão participativa; políticas públicas do turismo; e turismo e unidades de conservação.*

O terceiro capítulo trata da Metodologia da Pesquisa, descrevendo a tipologia da pesquisa, características do local do estudo, amostra e instrumento de coleta, técnica de análise de dados e o método utilizado.

No quarto capítulo, pode-se observar a apresentação dos dados da pesquisa e a análise dos resultados.

No quinto e último capítulo, têm-se as considerações finais e/ou recomendações para estudos futuros.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 GESTÃO PARTICIPATIVA**

#### **2.1.1 Surgimento do Planejamento Participativo**

A partir de uma breve menção ao surgimento das cidades, Souza (2003) relata que as primeiras aparecem no decorrer da “Revolução Neolítica”, na pré-história conhecida como Idade da Pedra Polida, quando se inicia a prática da agricultura, acarretando o surgimento de assentamentos sedentários, e, depois, as primeiras cidades.

Antes, a subsistência do homem era garantida através da caça, pesca e da coleta vegetal e todos deveriam se dedicar à busca de alimentos para sobreviver. Após o advento da agricultura, tornou-se possível alimentar populações cada vez maiores e até gerar excedentes alimentares, acarretando o surgimento de um segmento social que passou a se dedicar a outras funções (SOUZA, 2003).

Essa mudança estrutural, que ocorreu a partir de inovações técnicas e excedentes alimentares, ocasionou uma mudança de ordem social, econômica e política que foi ampliada no decorrer de milênios de anos, motivando formas centralizadas e hierárquicas do exercício do poder. Os impérios da Antiguidade foram disseminadores de cidades, uma vez que precisavam de um ponto de apoio para manter o poder nas regiões conquistadas.

Em geral, foi-se desenvolvendo um modelo de Estado, uma estrutura de poder, instalando-se uma separação social entre o dirigente e o dirigido, entre a elite e o povo. Souza (2003) identifica as cidades gregas da Antiguidade, especialmente Atenas, como exemplo das poucas cidades que desafiaram e superaram essa separação social, uma vez que a democracia direta vigorava em substituição à monarquia e à aristocracia.

Essa democracia em que os indivíduos participavam diretamente dos processos decisórios, bem ilustrada por Atenas, é um exemplo de gestão participativa, iniciada há bastante tempo, mas com pouca representatividade, tendo em vista que a democracia representativa moderna, diversamente da direta, torna estrutural e permanente a separação entre dirigentes e dirigidos.

Souza (2003, p. 169) assegura que:

Na democracia *direta*,[...] os indivíduos participavam diretamente dos processos decisórios [...]; havia, sim, funções específicas administrativas ou de outra natureza, desempenhada por indivíduos eleitos, mas a maior parte dos cargos era sorteada entre os cidadãos, de modo a evitar cristalizações de poder e a perpetuação de indivíduos em determinadas posições. Já na democracia *representativa* moderna, os cidadãos escolhem seus *representantes*, os quais irão representá-los na administração e no parlamento, decidindo em seu nome.

No mundo moderno, há tentativas de inserir elementos da democracia direta na democracia representativa, porém as dimensões atuais são bem maiores que a da antiga Atenas exemplificada. Esse é o motivo pelo qual se fazem necessários outros meios para colocar, em prática, os elementos antes mencionados. “A participação direta da população acaba tendo de se dar com a ajuda de artifícios como a *delegação* [...] e a *descentralização político-territorial*” (SOUZA, 2003, p. 171).

Nesse sentido, uma sociedade que se proponha a instaurar a democracia direta, provavelmente, deverá fazer uso desses artifícios para poder, efetivamente, aplicar os princípios da autogestão. Nesse contexto se insere a concepção de Estado Moderno, muitas vezes compreendido como democrático de direita, mas que se apresentava altamente centralizador e conservador.

### **2.1.2 A participação no processo de gestão**

A participação é conquista, sendo um processo infindável, em um constante vir-a-ser, sempre se fazendo, não existindo participação suficiente, nem acabada, pois a que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir (DEMO, 2001).

O espaço de democracia e de participação é proveniente de esforço, luta social, querer fazer parte do processo. Desse modo, a ausência desse espaço deve ser vista como ponto de partida para a conquista.

Putnan (2006) afirma que uma comunidade será tanto mais cívica quanto mais a política se aproximar do ideal de igualdade política entre cidadãos que seguem as regras de reciprocidade e participam do governo, e que, numa comunidade cívica, a cidadania se caracteriza, primeiramente, pela participação nos negócios públicos. Sendo assim, apesar de os processos participativos serem tendenciosos a ser lentos e também circunscritos em dificuldades, supõe-se, às vezes, compromisso e envolvimento. Isso não pode ser um pretexto para o comodismo ou simplesmente a aceitação de que o Estado (nas suas diferentes

instâncias: federal, estadual e municipal) seja o único detentor de força política, e a partir desse pensamento ter a crítica como única atuação social.

Fischer (2007) evidencia a ausência da dimensão social da gestão, tanto na ação isolada e descontextualizada de gestores governamentais e não-governamentais como na perspectiva dos cidadãos que se utilizam de serviços públicos. E ressalta que participação faz parte do processo de gestão social e que é necessária para que ela seja alcançada. O autor ainda define gestão social como “ato relacional capaz de regular processos por meio da mobilização ampla de atores na tomada de decisões, valorizando as estruturas descentralizadas e participativas para alcançar um bem coletivamente planejado, viável e sustentável a médio e longo prazo”.

Souza e Rodrigues (2004, p. 12) ressaltam que “é raro que se pense na ação da própria sociedade civil, sob a forma de ativismos sociais como uma fonte de soluções criativas e como uma indicadora de possíveis caminhos para a superação de problemas”, de modo que o Estado não é o único que pode e deve ser um agente do processo de planejamento.

Souza e Rodrigues (2004) afirmam, ainda, que os ativismos sociais - enquanto protagonistas da produção do espaço urbano - devem e necessitam ter muito a dizer sobre soluções e propostas, e não apenas como críticos daquilo que não lhes agrada, mas como autores de estratégias e planejamentos alternativos.

Alguns autores, como Dias (2008), acreditam que o planejamento participativo pode ser considerado um mito, principalmente quando se trata de âmbito nacional, onde não há como incorporar as massas diretamente. No entanto, existem outros mecanismos para essa inclusão, como partidos políticos, organizações não governamentais, organização representativa da comunidade, entre outras. De acordo com o autor, se o alvo for uma cidade, uma região ou um segmento da economia, esse tipo de planejamento é possível, e, certamente, é necessária a participação da comunidade envolvida.

Demo (*apud* DIAS 2008, p. 114) discorda do pensamento de Dias quanto à concepção de que participação não passa de utopia. Para Demo, “a participação é sim realizável, todavia nunca será de modo totalmente satisfatório; esta não é dada, mas criada, bem como não é dádiva, mas sim reivindicação. Assim, precisa ser construída, forçada, refeita e recriada”.

Demo (2001, p. 48) enfatiza que o “Planejamento participativo é possível. Nenhum Estado é tão monolítico, que a participação seja de todo inviável”.

Para Beni (2006), em todo e qualquer projeto de mobilização social, o ideal é que

a vinculação do público chegue ao nível de corresponsabilidade, pois as pessoas compreendem o quanto a sua participação é importante, sentindo-se responsáveis e acreditando no projeto. Desse modo, os objetivos podem ser alcançados e de maneira duradoura.

O envolvimento das pessoas, quando não considerados os notórios poderes hegemônicos dos agentes exógenos, apresentará, na maioria das vezes, benefícios que sempre serão notáveis, já que proporciona um maior conhecimento da área à comunidade envolvida como também a inclusão e comprometimento no desenvolvimento da atividade.

Bordenave (1994), em termos conceituais e considerando alguns princípios, destaca a participação como sendo uma necessidade biológica do ser humano, como um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder, que leva à apropriação democrática do ambiente, [...] que pode resolver conflitos, mas também pode gerá-los.

A participação, pois, não é a solução para todos os problemas, mas uma alternativa política oriunda de um processo inclusivo, através da promoção da cidadania, desenvolvendo o sentimento de responsabilidade e pertencimento a um grupo ou comunidade, buscando um novo modo de relacionar Estado e sociedade civil.

Nas discussões relativas à participação e gestão de espaço público, é essencial, portanto, a ideia de mobilização social que busque um novo modo de governar com a presença de agentes não-estatais nos órgãos públicos, e é, nesse contexto, que se inserem as discussões referentes à gestão participativa e Turismo, a partir das políticas públicas do turismo e suas inclusões sociais. No tópico abaixo, será abordado como iniciou o processo de políticas públicas do turismo no Brasil até o momento em que participação e descentralização passam a integrar o processo de gestão da atividade.

## 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO

Visando à compreensão do tema desta pesquisa, será delineado um panorama das políticas públicas brasileiras direcionadas para o turismo, os seus objetivos, marcos legais e alguns aspectos vinculados ao tema da participação.

Um dos pontos importantes na implementação da política do turismo é a institucionalização e operacionalização dos seus instrumentos. A seguir, no quadro 1, são destacados alguns dispositivos que nortearam a formação da política do turismo no Brasil.



**Quadro 1 – Política pública de turismo no Brasil - de 1938 a 2007.**

| <b>INSTRUMENTOS DE GESTÃO</b> | <b>DATA</b> | <b>COMPETÊNCIA</b>                                                                                                                                               |
|-------------------------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Decreto-Lei nº 406            | 04.05.1938  | Autoriza a atividade de venda de passagens para viagens aéreas, marítimas ou rodoviárias.                                                                        |
| Decreto-Lei nº 1.915          | 27.12.1939  | Cria a Divisão de Turismo.                                                                                                                                       |
| Decreto-Lei nº 2.440          | 23.07.1940  | Dispõe sobre empresas e agências de viagens e turismo; impõe obrigatoriedade de registro para funcionamento e autorização para viagens coletivas de excursão.    |
| Decreto nº 44.863             | 21.11.1958  | Cria a Comissão Brasileira de Turismo (Combratur).                                                                                                               |
| Decreto nº 48.126             | 19.04.1960  | Afirma finalidade da Combratur em coordenar, planejar e supervisionar a execução da política nacional de turismo.                                                |
| Lei nº 4.048                  | 29.12.1961  | Estrutura a Divisão de Turismo e Certames no Ministério da Indústria e Comércio.                                                                                 |
| Decreto nº 572                | 02.02.1962  | Combratur é extinta.                                                                                                                                             |
| Decreto-Lei nº 55             | 18.11.1966  | Cria o Conselho Nacional do Turismo e da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur).                                                                               |
| Decreto-Lei nº 60.224         | 16.02.1967  | Cria o Sistema Nacional de Turismo – constituído pelo CNTur, Embratur e Ministério das Relações Exteriores.                                                      |
| Decreto-Lei nº 1.191          | 1971        | Cria o Fundo Geral do Turismo (Fungetur).                                                                                                                        |
| Decreto nº 71.791             | 1973        | Dispõe de zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo.                                                                                                  |
| Decreto-Lei nº 1.376          | 1974        | Cria o Finor, Finam e Fiset, fundos de investimento dedicados aos setores de Turismo, pesca e reflorestamento.                                                   |
| Decreto nº 78.549             | 1976        | Estabelecimento de novo Estatuto da Embratur                                                                                                                     |
| Decreto-Lei nº 1.485          | 25.10.1976  | Institui estímulos fiscais ao turismo estrangeiro no país.                                                                                                       |
| Lei nº 6.513                  | 1977        | Dispõe sobre áreas especiais e locais de interesse turístico.                                                                                                    |
| Lei nº 6.505                  | 13.12.1977  | Dispõe sobre as atividades e serviços turísticos.                                                                                                                |
|                               | 1979        | É lançada a ideia dos portões de entrada em Manaus, Recife, Fortaleza, Belém e Salvador. São iniciados os pacotes para o Norte e Nordeste. Cria o Pró-Estâncias. |
| Decreto nº 86.176             | 06.07.1981  | Trata sobre criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico.                                                                                       |
|                               | 1982        | São implantados os terminais de turismo social.                                                                                                                  |
| Plano                         | 1983        | São criados os planos Brasil Turístico Individual (BTI) e Brasil Turístico em Grupo (BTG).                                                                       |
| Decreto-Lei nº 2.294          | 21.11.1986  | Libera a atividade turística sem fiscalização de órgão público.                                                                                                  |

| <b>INSTRUMENTOS DE GESTÃO</b> | <b>DATA</b> | <b>COMPETÊNCIA</b>                                                                                                                                        |
|-------------------------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lei nº 8.181                  | 28.03.1991  | Estabelece diretrizes para a implantação de um Plano Nacional de Turismo; altera a denominação da Embratur para Instituto Brasileiro de Turismo.          |
| Decreto-Lei nº 448            | 14.02.1992  | Estabelece diretrizes para implantação do Plano Nacional de Turismo.                                                                                      |
| Plano                         | 1992        | É instituído o Plano Nacional de Turismo (Plantur) como instrumento de desenvolvimento regional.                                                          |
|                               | 1994        | Foram estabelecidas as “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo”. Instituição do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT).      |
| Decreto nº 1.983              | 14.08.1996  | Institui o Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro (Promasp). |
| Plano                         | 1996        | É lançado o Plano Nacional de Turismo (PNT): diretrizes e programas - 1996/1999                                                                           |
| Decreto nº 4.406              | 03.10.2002  | Otimiza a operação de cruzeiros turísticos aquaviários.                                                                                                   |
| Decreto nº 4.402              | 20.11.2002  | Estrutura e regulamenta o Conselho Nacional de Turismo                                                                                                    |
| Medida Provisória nº 103      | 01.01.2003  | Cria o Ministério do Turismo                                                                                                                              |
| Plano                         | 29.04.2003  | É divulgado o PNT (2003/2006): diretrizes, metas e programas.                                                                                             |
| Plano                         | 2007        | É divulgado o PNT (2007/2010): uma viagem de inclusão.                                                                                                    |

**Fonte:** Ferraz (2000); Cruz (2002); Brasil (2003,2007); Beni (2006); Dias(2008).

Segundo Ferraz (2000), a construção de um sistema normativo voltado à ordenação do processo de planejamento econômico-turístico no Brasil, pôde ser observada em 1938, mediante Decreto-lei nº 406 que previu autorização governamental para atividade de venda de passagens aéreas, marítimas ou rodoviárias, fazendo surgir as primeiras manifestações de intervenção do estado na atividade turística brasileira.

No ano seguinte, em 1939, pelo Decreto-lei nº 1.915, é criada a Divisão de Turismo - primeiro órgão oficial de turismo na administração pública federal - cuja principal atribuição era superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo. Na visão de Cruz (2002), esse decreto amplia o significado do turismo para a administração pública federal, pois, pela primeira vez, um diploma legal demonstra explícita preocupação com o conjunto de serviços relativos ao turismo interno e externo, não mais se restringindo a legislar apenas sobre a venda de passagens ou sobre o funcionamento de agências de viagens e turismo.

Porém, de acordo com Dias (2008), somente em 1960 através do Decreto nº 44.863, é que pôde ser observado o primeiro esforço de articulação de uma política nacional de turismo, a partir da criação da Comissão Brasileira de Turismo – Combratur, e que apresentava atribuições regimentais característica de planejamento turístico, sendo extinta em 1962, sem concretizar efetivamente uma política nacional de turismo. E em 1966, a partir do Decreto-lei nº 55, quando foi instituída a criação do Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), é que o turismo passa a ser valorizado (DIAS, 2008).

Segundo Beni (2006), a partir desse feito deu-se, portanto, o grande passo para que o país ingressasse no grupo dos países desenvolvidos, pois colocava o turismo, até então marginalmente considerado, como integrante do sistema produtivo.

Em 1969, é instituída pelo CNTur, a Resolução CNTur 71, de 10 de abril, que traz todas as indicações para a elaboração do Plantur, considerado instrumento básico da Política Nacional de Turismo. No entanto, esse plano jamais foi executado (CRUZ, 2002).

E ainda de acordo com o autor, até 1992, nenhum outro plano – tal como seria o Plantur, com uma abordagem global do turismo no país – foi elaborado. E a política nacional de turismo, nesse período, acabou restringindo-se a uma política de incentivos financeiros e fiscais, tal como o Fungetur, criado em 1971, sendo o primeiro plano econômico governamental a contemplar o turismo, de forma explícita, entre todos os outros setores econômicos prioritários.

Em 1992, a Lei nº 8.181/91 é regulamentada pelo Decreto-lei nº 448, estabelecendo as diretrizes para a implantação de um Plano Nacional de Turismo. E nesse momento, inicia-se o discurso de descentralização da política turística, apresentando uma profunda alteração já que, antes, o que se observava era uma gestão altamente centralizada. Teve início, também, um fortalecimento da ideia do turismo como fator de desenvolvimento (DIAS, 2008; BENCKER, 1999).

Outros autores também destacaram a questão da descentralização, tais como Beni (2006) que menciona que as mudanças verificadas na década de 1990 nas políticas públicas de turismo apresentaram uma feição evolutiva ao ampliar o debate entre governo, iniciativa privada, academia e sociedade.

É também nessa década, mais precisamente em 1996, que é lançado o documento Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas – 1996/1999, cuja finalidade foi promover e incrementar o turismo como fonte de renda, de geração de emprego e desenvolvimento socioeconômico do país. (BRASIL, *apud* DIAS, 2008)

A Política Nacional de Turismo, de acordo com o governo, sustentava-se em cinco macroestratégias:

- a) a implantação de infraestrutura básica e turística;
- b) a capacitação de recursos humanos para o setor;
- c) a modernização da legislação;
- d) a descentralização da gestão do turismo; e
- e) a promoção do turismo no Brasil e no Exterior.

Sobre a macroestratégia referente à descentralização, Cruz (2002, p. 63) menciona:

Essa macroestratégia revela uma postura do poder público federal presente, também, em outros setores da administração pública, de transferência de atribuições – no caso, no que se refere ao turismo – para outros atores sociais (organismos estaduais de turismo, prefeituras, setor privado). Trata-se do que Becker chama de “descentralização controlada”, já que o governo federal busca manter o controle estatal da atividade, agora por meio de concessões e negociações.

Nesse PNT, alguns programas foram desenvolvidos pelo Governo Federal para consolidar as diretrizes estabelecidas, e, dentre eles, destacam-se:

- Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT)
- Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur – NE)
- Programa Nacional de Ecoturismo (Proecotur)

No PNMT, o discurso do processo de descentralização permanece sendo mencionado e visa: “implementar um novo modelo de gestão da atividade turística, simplificado e uniformizado, para os Estados e Municípios, de maneira integrada, buscando maior eficiência e eficácia na administração da atividade turística, de forma participativa”. (DIAS, 2008)

Em relação ao PNMT, Beni (2006) destaca que o programa foi criado com o objetivo principal de melhorar o produto turístico por meio da conscientização dos municípios e de seus habitantes acerca dos benefícios econômicos que o turismo poderia aportar, bem como da descentralização das atividades de planejamento.

O Proecotur foi criado com o objetivo de desenvolver e propor uma política e um programa destinado à prática do Ecoturismo e o resultado foi o firmamento das “Diretrizes para uma política Nacional de Ecoturismo” (DIAS, 2008). E dentre as ações estabelecidas para alcançar os objetivos, está a “participação comunitária”, trazendo, à tona, novamente a temática da participação.

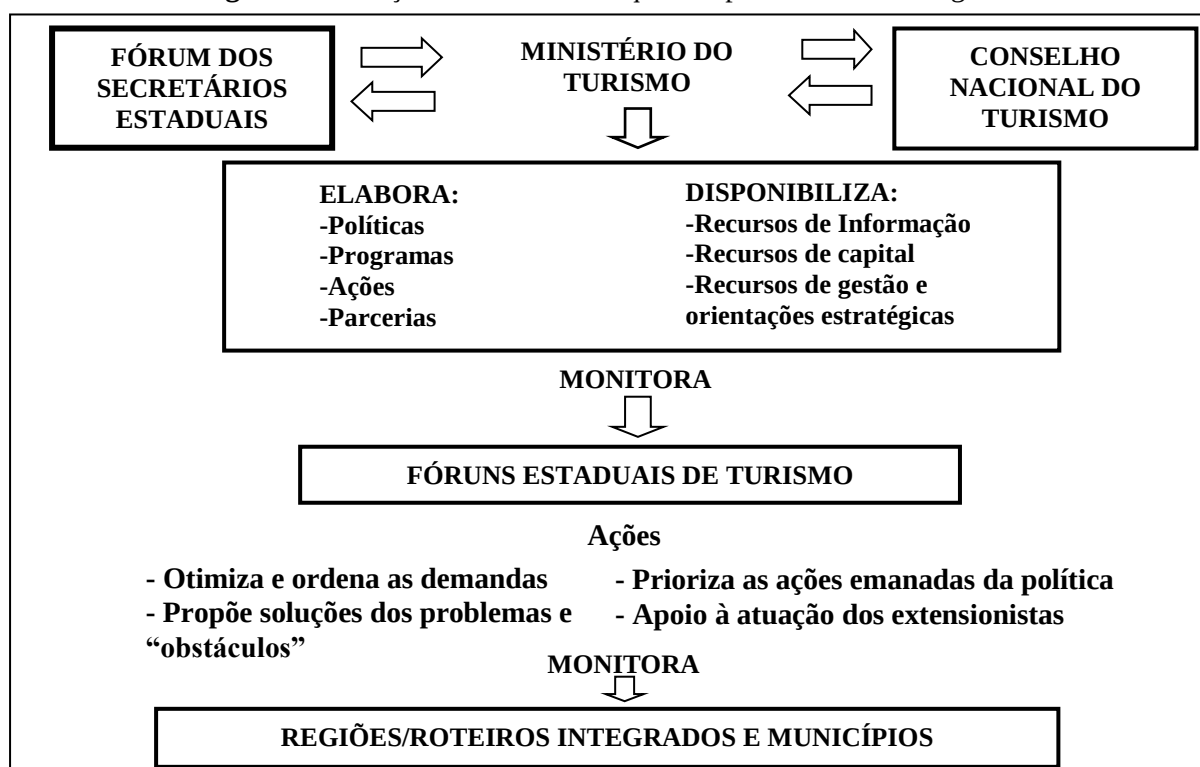
O governo seguinte, iniciado em 2003, cria o Ministério do Turismo (MTur), que foi comemorado por todos aqueles envolvidos com turismo, demonstrando valorização do governo em relação à atividade. O Ministério específico para o Turismo foi criado em 1º de janeiro de 2003, através da medida provisória nº 103, cujas atribuições são:

- Política nacional de desenvolvimento do turismo.
- Promoção e divulgação do turismo nacional no país e no exterior.
- Estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas.
- Planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo.

O Ministério apresenta como desafio conceber um novo modelo de gestão pública, pautada na descentralização e participação, e propõe um sistema de gestão com vários atores estrategicamente relacionados de modo a atingir até o município, última instância da administração, ocorrendo, inclusive, a criação e constituição de novos atores que farão parte da gestão do turismo.

Em 29 de abril do mesmo ano, o governo divulgou o Plano Nacional de Turismo 2003/2007: Diretrizes, Metas e Programas, que propõe um novo modelo de gestão descentralizada com a reformulação do Conselho Nacional do Turismo e dos Fóruns Estaduais, obedecendo a uma estrutura de sistema de gestão. (Figura 1).

**Figura 1** – Relações entre os atores que compõem o sistema de gestão.



Fonte: Brasil (2003)

A proposta de descentralização é bastante mencionada no PNT 2003/2007: “outro instrumento do processo de descentralização será a constituição de 27 fóruns estaduais”; “ainda com parte da política de descentralização, os Municípios serão incentivados a criar os Conselhos Municipais de Turismo” (BRASIL, 2003, p.13). E por se definir como um instrumento de planejamento de Ministério do Turismo, a participação também é mencionada como parte desse processo, “este documento está sendo elaborado de forma participativa dentro de um processo permanente de discussão e atualização” (BRASIL, 2003, p.15), “a elaboração do Plano Nacional do Turismo com ampla participação da sociedade, são sinais claros de que o turismo é uma das grandes prioridades desse governo” (BRASIL, 2003, p.18), “desejamos desenvolver o turismo com base no princípio da sustentabilidade, trabalhando de forma participativa, descentralizada e sistêmica” (BRASIL, 2003, p.31).

No governo seguinte, foi lançado o Plano Nacional de Turismo 2007/2010 - uma viagem de inclusão, com intuito principal de fortalecer o mercado interno, e que se apresenta como um instrumento de ação estratégica, delineada em programas e metas para os quatro anos de governo, e também como um instrumento de planejamento e gestão que coloca o turismo como indutor do desenvolvimento e da geração de emprego e renda no País.

No PNT 2007/2010, as principais ações atribuídas ao programa foram:

- Fortalecer o turismo interno.
- Promover o turismo como fator de desenvolvimento regional.
- Assegurar o acesso de aposentados, trabalhadores e estudantes a pacotes de viagens em condições facilitadas.
- Investir na qualificação profissional e na geração de emprego e renda.
- Assegurar condições para a promoção do Brasil no exterior. (BRASIL, 2007).

A proposta de gestão descentralizada e participativa, tão mencionada no PNT anterior, é mantida neste plano, e compreende o primeiro objetivo específico mencionado dentre vários apresentados e que propõe “garantir a continuidade e o fortalecimento da Política Nacional do Turismo e da gestão descentralizada” (BRASIL, 2007, p.16). Um capítulo do programa é destinado exclusivamente para esse modelo de gestão, cujo título é Gestão Descentralizada do Turismo e que afirma o seguinte:

O Plano Nacional de Turismo concebeu e o MTur implementou, com base em sua atuação, um modelo de gestão pública descentralizada e participativa, integrando as diversas instâncias da gestão pública e da iniciativa privada, por meio da criação de ambientes de reflexão, discussão e definição das diretrizes gerais para o desenvolvimento da atividade nas diversas escalas territoriais e de gestão do País, alcançando todas as regiões brasileiras e todos os setores representativos do turismo, de modo a legitimar e a subsidiar a ação ministerial e dos seus parceiros.(BRASIL, 2007, p.43)

O PNT 2007/2010 também propõe uma gestão capaz de solidificar uma inter-relação entre vários atores da sociedade e o poder público, “A proposta de gestão centralizada do Plano Nacional do Turismo vem fomentando a consolidação de uma rede de entidades e instituições, em todo o território nacional, envolvendo o poder público nas três esferas de governo, a iniciativa privada e o terceiro setor” (BRASIL, 2007, p.21). E esses atores devem se mostrar mais presentes e conscientes do papel que eles representam em todo o contexto da gestão proposta, “Esse conjunto de atores deve ter cada vez mais ampliados e fortalecidos seus espaços de discussão e participação no processo de gestão do desenvolvimento da atividade, em todo o território nacional” (BRASIL, 2007, p.22).

Finalizando, é fato que, no Brasil, há um instrumento de gestão de política pública do turismo que visa consolidar a gestão descentralizada e participativa da atividade, porém uma condição importante, para que haja essa consolidação, é que, verdadeiramente, ocorra a atuação dos indivíduos e grupos locais, discutindo e propondo, se organizando e exercendo sua cidadania, na busca por uma verdadeira democracia. Os caminhos da construção desse processo apontam para uma gestão do turismo alicerçada na sustentabilidade, através da ampla participação da comunidade nas tomadas de decisões, de modo que as discussões referentes ao turismo praticado em unidades de conservação, sejam inseridas nesse contexto.

## 2.3 TURISMO E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

O desenvolvimento do turismo em unidades de conservação pode auxiliar na preservação de ecossistemas, e no surgimento de novas atividades para as populações locais, de modo que ocorra o menor impacto possível ao meio ambiente, já que serão realizadas em uma área de proteção e deverão seguir critérios e limites estabelecidos. As áreas protegidas funcionam como importantes atrativos turísticos, devendo haver um trabalho harmônico com elementos da cultura local. Machado (2005) afirma que o uso das unidades de conservação para a atividade turística seria uma importante ferramenta alternativa de sustentabilidade,

sendo um forte aliado nas políticas conservacionistas, quando bem executado. Menciona ainda sua função como meio para solução de problemas ambientais, contribuindo para promover mudanças na relação do homem com a natureza.

A localidade onde ocorre a atividade turística poderá se desenvolver mediante a inclusão da população nesse processo, pois, conforme afirma Ceballos-Lascuráin (1998), o objetivo principal do envolvimento da população no turismo é que esse processo traga oportunidades concretas de benefícios socioeconômicos dentro dos padrões de sustentabilidade. Uma das maneiras de levar a efeito um planejamento focado para o desenvolvimento local através do turismo em áreas protegidas seria a real aplicação dos Planos de Manejo, visto que se trata de um documento que norteia as atividades a serem desenvolvidas em uma determinada Unidade de Conservação. Esse instrumento está fundamentado nos objetivos da UC e estabelece as normas que devem ser seguidas para o uso da área e o manejo dos recursos naturais.

Para Scherl et al. (2006), o turismo é uma importante fonte de renda para as populações locais e é duradouro na medida em que houver planejamento. Para que o turismo se desenvolva de maneira positiva, deve-se ter a concordância entre a pesquisa, planejamento e educação ambiental, ajudando na conservação dos recursos, e promovendo a melhoria da qualidade de vida da população. A participação da comunidade pode ser um modo de desenvolver uma atividade complementar, pois, conforme menciona Ceballos-Lascuráin (1998), pelo fato de esses grupos apresentarem longa permanência na região, possuem vastos conhecimentos em relação ao meio natural e com as tradições locais, sendo o turismo uma nova opção de vida e de sustento. O autor enfatiza, ainda, que o turismo não deve ser visto como uma solução para todos os problemas tampouco a única atividade da comunidade, mas funcionar como uma atividade complementar.

Para a Organização Mundial do Turismo (OMT, 2012), os habitantes locais possuem ricos conhecimentos, passados através de gerações, em relação às características de suas regiões, portanto, poderiam ser incluídos em trabalhos de ecoturismo em suas áreas de conhecimento. Por meio de um planejamento integrado, o ecoturismo pode viabilizar o conhecimento do meio e sua totalidade, no que abrange os aspectos naturais e sociais, inter-relacionando as partes; o conhecimento dessas inter-relações poderá partir da experiência da realidade local com base no cotidiano.

Nogueira e Salgado (2004) sugerem que as áreas protegidas podem gerar significativos rendimentos, contribuindo, assim, para o desenvolvimento das economias locais, ao serem utilizadas sem degradá-las. Porém, os produtos e serviços que essas áreas



protegidas podem oferecer devem ser bem identificados. Os autores ainda defendem o uso de alternativas inovadoras em relação às fontes tradicionais de manutenção de áreas protegidas, visando assegurar a viabilidade e existência da atividade por um longo período, ao mesmo tempo que o meio ambiente é preservado.

Ao relacionar a população tradicional e o turismo em unidade de conservação buscaram-se caminhos para que a atividade turística seja uma alternativa econômica viável e não predatória, estimulando a inserção e participação da comunidade durante todo o processo. Assim, para melhor compreender a gestão de uma unidade de conservação, faz-se necessário entender como ocorreu o surgimento das áreas protegidas no mundo e no Brasil, e as leis que as regem.

### **2.3.1 Áreas Protegidas**

As Unidades de Conservação ou áreas protegidas têm-se consolidado em importantes instrumentos da política ambiental das nações contemporâneas para garantir a preservação dos espaços naturais.

A primeira área natural protegida surgiu nos Estados Unidos em fins do século XIX, denominando-se *Yellowstone National Park*. A sua criação foi aprovada pelo Congresso americano em 1º de março de 1872, tornando-se, oficialmente, a primeira Unidade de Conservação do mundo (COSTA, 2007).

A criação do primeiro parque nacional ocorreu a partir das ideias dos preservacionistas empregando um modelo que separava o ser humano da natureza com o intuito de mantê-la intocada, e, de acordo com Diegues (2004), também recebeu a influência nos movimentos dos românticos do século XIX, que consideravam essas áreas ilhas de grande beleza e valor estético, uma simbologia do paraíso perdido após a expulsão do homem. A posição dos naturalistas da época era que a única forma de proteger a natureza era afastá-la do homem, o destruidor da natureza. Sendo assim, esse primeiro parque teve, como referência, a concepção de grandes áreas naturais não habitadas permanentemente, onde a natureza no seu estado selvagem permaneceria intocada e o homem seria, apenas, um visitante, nunca um morador, não havendo relação entre o homem e os recursos naturais.

Após a abertura do *Yellowstone National Park*, diversos países não tardaram a adotar a prática de criação de parques visando à conservação de suas áreas naturais, tendo como base o modelo americano (COSTA, 2007). A Austrália criou o seu primeiro parque, em 1879, seguido pelo Canadá, em 1885, a Nova Zelândia, em 1894, e a África do Sul em 1898.

O primeiro país da América Latina a criar um parque nacional foi o México, em 1899, seguido da Argentina em 1903; do Chile, em 1926; do Equador, em 1934; e do Brasil, em 1937.

A concepção que os norte-americanos tinham de vida selvagem foi difundida pelo mundo, incentivando a criação de várias Áreas Protegidas sem habitantes, gerando muitos conflitos, conforme menciona Diegues (2004, p. 37):

A transposição do “modelo *Yellowstone*” de parques sem moradores vindos de países industrializados e de clima temperado para países do terceiro mundo, cujas florestas remanescentes foram e continuam sendo, em grande parte, habitadas por populações tradicionais, está na base não só de conflitos insuperáveis, mas de uma visão inadequada de áreas protegidas.

Os problemas ocorridos devido a essa postura fizeram surgir a clara necessidade de desenvolver modelos distintos, observando não somente as características ambientais, mas também sociais e culturais de cada espaço. Sendo assim, outros modelos de áreas protegidas foram criados, considerando tanto as que devem permanecer intocadas, como também as que podem e devem ser utilizadas, até mesmo com fins de integração entre o homem e a natureza, considerando a importância das populações tradicionais na conservação do meio ambiente.

O processo de criação das UCs no Brasil será apresentado no tópico seguinte, através do histórico de documentos, bem como as leis que a regem.

### **2.3.2 Áreas Protegidas no Brasil**

A primeira Unidade de Conservação brasileira foi o Parque Nacional de Itatiaia, criado em 1937. Porém, a história das UCs brasileiras iniciou-se em fins do século XIX. Costa (2007) menciona que, ainda durante o Império, em 1876, o político e engenheiro André Gonçalves propôs a criação de Parques Nacionais nas áreas de Sete Quedas (PR) e da Ilha do Bananal, nos rios Tocatins e Araguaia (TO), inspirado na criação do Parque Nacional de Yellowstone (EUA), ocorrida quatro anos antes. Quase 70 anos após essa primeira proposta, surge o Parque Nacional de Itatiaia em 1937, no Rio de Janeiro - criado com o objetivo de “além de suas finalidades de caráter científico [...] atender às de ordem **turística** [...]” – embasado no Código Florestal de 1934, que estabeleceu os primeiros conceitos para Parques Nacionais e Florestas Nacionais.

A criação de áreas protegidas no Brasil é, provavelmente, decorrente de um demorado e extenso processo de aparelhamento e estruturação do Estado, conforme entendimento de Medeiros, Irving e Garay (2004). O autor expõe ainda uma abordagem sobre a política ambiental brasileira dividida em três marcos históricos da estruturação do modelo de áreas protegidas no país:

- A década de 30 – quando surgem os primeiros documentos tratando de áreas protegidas (Código Florestal; Código de Caça e Pesca e Código das Águas). Como consequência, levou à criação do primeiro Parque Nacional (Parna), o Parque Nacional de Itatiaia.
- O período que compreendeu a Ditadura Militar (1964 a 1984), quando ocorre a revisão da Legislação criada no período anterior e são instituídos os dispositivos legais em relação à Área de Preservação Permanente, Reserva Legal, Reserva Biológica e Parque de Caça Federal, e instituída a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) que cria o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), primeiro mecanismo oficial e formal de gestão ambiental, objetivando incentivar a participação da sociedade na proteção de recursos naturais.
- O período pós-1985, quando ocorrem a redemocratização do Brasil e o advento de uma série de normas voltadas para a proteção ambiental, com destaque para a Lei nº 9.985/00 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Os instrumentos legais, anteriores ao SNUC, relacionados à criação de UCs no Brasil, são revelados de maneira sintetizada no quadro 2 abaixo:

**Quadro 2 – Instrumentos legais de criação de áreas protegidas no Brasil.**

| <b>Categoria</b>                      | <b>Instrumento de Criação</b>                              |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Parque Nacional                       | Código Florestal de 1934 (Decreto nº 23793, de 23/01/1934) |
| Floresta Nacional                     | Código Florestal de 1934 (Decreto nº 23793, de 23/01/1934) |
| Áreas de Preservação Permanentes      | Código Florestal de 1965 (Lei nº 4771, de 15/09/1965)      |
| Reserva Legal                         | Código Florestal de 1965 (Lei nº 4771, de 15/09/1965)      |
| Reserva Biológica                     | Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5197, de 03/01/1967)       |
| Parque de Caça Federal                | Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5197, de 03/01/1967)       |
| Estações Ecológicas                   | Lei nº 6902, de 27/04/1981                                 |
| Área de Proteção Ambiental            | Lei nº 6902, de 27/04/1981                                 |
| Reservas Ecológicas                   | Decreto nº 89336, de 31/01/1984                            |
| Área de Relevante Interesse Ecológico | Decreto nº 89336, de 31/01/1984                            |

**Fonte:** Costa (2007)

A Constituição Federal de 1988 apresenta, em seu artigo 225, um regimento específico para o meio ambiente, ressaltando a importância de sua preservação, bem como a responsabilidade em mantê-lo equilibrado, conforme descrito abaixo:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL,2013)

O Poder Público, responsável pela administração das áreas protegidas, dependerá do tipo de UC que será criada, podendo ser instituída no âmbito municipal, estadual e federal. São criadas por meio de decreto ou lei; porém sua extinção é feita somente por lei, e podem ser vinculadas a diferentes órgãos administrativos, de acordo com sua natureza, seu objetivo e seu estatuto. Vale salientar que a maior parte das UCs encontram-se sob a administração direta ou indireta do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), ou outros órgãos governamentais estaduais ou municipais competentes na área ambiental.

O Ibama foi criado, em 22 de fevereiro de 1989, através da Lei nº 7.735, ainda pertencendo ao Ministério do Interior. Após 18 anos de atuação do Ibama, foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), por meio da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, e vinculado ao Ministério do Meio Ambiente. Ao ICMBio cabe executar ações do SNUC, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União. (IBAMA, 2014).

As UCs Estaduais são administradas pelos órgãos ambientais competentes de cada estado. No Rio Grande do Norte, o Idema, criado em 1983, é o órgão responsável pela execução da política ambiental do Estado, além de ser o gestor da Aparc, área pesquisada neste trabalho, e que utiliza o SNUC como principal instrumento de gestão e será apresentado no tópico seguinte.

### **2.3.3 Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC**

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) foi instituído em 18 de julho de 2000 por meio da Lei nº 9.985 e estabelece a política nacional para a conservação do patrimônio ambiental público e privado. Regulamentado pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, é o instrumento legal que estabelece critérios e normas

para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação (BRASIL, 2000)

Dentre os principais objetivos do SNUC, pode-se destacar alguns contemplados no artigo 4º:

- Promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais.
- Promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento.
- Proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica.
- Valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica.
- Favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico.
- Proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente (BRASIL, 2000).

No artigo 2º dessa Lei, unidade de conservação é conceituada como:

[...]um espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. (BRASIL, 2000)

Antes da institucionalização do SNUC, o quadro que se apresentava era o de criação e gestão de espaços protegidos sem obedecer a critérios técnicos ou científicos uniformes, gerando categorias numerosas de UCs, com as mais diversas denominações e com objetivos, por vezes, supostos e nem sempre claros, causando dificuldades para o conhecimento das mesmas e para sua sistematização em âmbito nacional (MACÊDO, 2008).

Segundo Costa (2007), a aprovação e adoção do SNUC, após quase dez anos tramitando no Congresso, foram passos fundamentais para que as áreas protegidas tivessem proteção real embasada em lei.

O SNUC proporcionou uma ampliação das categorias de Unidades de Conservação, cujo objetivo de criação, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) (BRASIL, 2012) foi o de minimizar os impactos ambientais causados pela ocupação desordenada em áreas com características naturais e culturais singulares, assim como difundir na sociedade a importância da preservação e conservação.

O Ministério do Meio Ambiente conceitua o SNUC como sendo o conjunto de

unidades de conservação federais, estaduais e municipais, composto por doze categorias organizadas em dois grupos: aquelas que precisam de maiores cuidados, pela sua fragilidade e particularidades, e aquelas que podem ser utilizadas de forma sustentável e conservadas ao mesmo tempo, ou seja, as de proteção integral e as de uso sustentável, respectivamente. Os objetivos específicos dessas unidades se diferenciam quanto à forma de proteção e uso permitido, conforme segue:

- Proteção integral, cujo objetivo primordial é “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais”.
- Uso sustentável, que têm como objetivo principal “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais”

No quadro 3 abaixo, são apresentadas as doze categorias de UC reconhecidas pelo SNUC:

**Quadro 3** – Categorias de Unidades de Conservação, de acordo com o SNUC.

| <b>Proteção Integral</b>  | <b>Uso Sustentável</b>                   |
|---------------------------|------------------------------------------|
| Estação Ecológica         | Área de Proteção Ambiental               |
| Reserva Biológica         | Área de Relevante Interesse Ecológico    |
| Parque Nacional           | Floresta Nacional                        |
| Monumento Natural         | Reserva Extrativista                     |
| Refúgio da Vida Silvestre | Reserva de Fauna                         |
|                           | Reserva de Desenvolvimento Sustentável   |
|                           | Reserva Particular do Patrimônio Natural |

**Fonte:** Brasil (2012).

As unidades de proteção integral possuem um mesmo objetivo principal, porém apresentam definições, intenções, funções e normas específicas de manejo. Elas devem estar estabelecidas em áreas de domínio público, no entanto duas delas - Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre - podem também se estabelecer em áreas particulares. Em relação às de uso sustentável, há a Reserva Particular do Patrimônio Natural, que, conforme mencionado no próprio nome, é composta somente por propriedades privadas. As Áreas de Proteção Ambiental e Área de Relevante Interesse Ecológico também podem ser constituídas por propriedades privadas; as demais somente por territórios de domínio público. Há um objetivo diferente para cada categoria de UC – que são, por definição, habitadas ou manejadas por pessoas.

O SNUC constituiu-se em um progresso em relação aos outros instrumentos legais, já que firmou instrumentos de gestão com participação da sociedade civil, como o conselho gestor e o plano de gestão, e foi determinado que a criação dessas áreas protegidas ocorra mediante consulta prévia à população. O artigo 5º, da Lei nº 9.985/2000 conduz a uma maior participação da sociedade nesse processo de gestão, afirmando que o sistema deva ser regido por diretrizes que “assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação”(BRASIL, 2000).

Segundo Lino (2000), os principais avanços com a instituição formal do primeiro SNUC no Brasil foram:

- Reconhecimento da existência de populações tradicionais em várias unidades; respeito aos seus interesses de cidadania e a percepção dessas comunidades como possíveis e importantes aliados para a conservação da natureza.
- Colaboração para uma gestão mais integrada e participativa, colocando as unidades definitivamente entre os instrumentos de ordenamento territorial em nosso país.
- Exigência da criação de conselhos (consultivos ou deliberativos) para a gestão de unidades de conservação, envolvendo vários setores da sociedade.
- Diretrizes voltadas para a busca de parceiros, onde a criação, o planejamento e a gestão das unidades passam pela participação das populações tradicionais.

Não obstante as vantagens trazidas pelo SNUC, principalmente com relação à participação de atores diretamente vinculados às UCs, continua a ser inexpressivo o envolvimento da comunidade nos seus processos de criação, implantação e gestão. Contudo o envolvimento das populações locais procura romper com a lógica “vertical” que norteou, por muitos anos, os processos de criação de unidades de conservação, em que a decisão política de criá-las e implantá-las sempre foi imposta “de cima para baixo”, e de forma autoritária e unilateral pelo Poder Público. O SNUC procura reconhecer a importância dessas comunidades e as consideram possíveis aliadas no processo de preservação e conservação da natureza.

Árguedas (2008) enfatiza que a participação, para ser efetiva, especialmente na gestão de UCs, precisa considerar elementos tais como: relação de poder; metodologia adequada à realidade local; legitimidade de representação; diálogos baseados na transparência, equidade, seriedade e respeito; ações de capacitação sistemática e transversal; garantia de oportunidades de participação; e responsabilidade e compromisso com as decisões tomadas.

Na realidade, o que ocorre é que a participação se manifesta como uma corrente de comunicação de mão-única, de cima para baixo, conforme mencionado acima. Por ser um processo, a participação exige, essencialmente, alterações de comportamento e de atitude, para que ela verdadeiramente ocorra. E essas alterações demandam um investimento de tempo e recursos, não ocorrendo de maneira tão rápida. O primeiro passo que deve ser dado em busca de uma participação real é informar as pessoas sobre seus direitos e deveres.

Até o ano 2000, data da edição do SNUC, as unidades eram administradas exclusivamente pelo Estado. Hoje, devem ser geridas com a participação direta ou, pelo menos, mais próxima daqueles que podem influenciar na gestão ou que são mais diretamente influenciados, positiva ou negativamente, pela presença da UC. Os conselhos gestores passam a se estabelecer como órgãos diferenciados da administração pública, formados em parte pelo Estado e em parte por representantes mais próximos da sociedade civil diretamente envolvida com a UC. Dentre as UC existentes, será apresentado a Área de Proteção Ambiental (APA) tipo de área protegida que foi pesquisada neste trabalho.

### **2.3.4 Áreas de Proteção Ambiental**

A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas (COSTA, 2007). Essa categoria foi criada em 27 de abril de 1981, pela Lei nº 6.902 e uma das características mais marcantes dessa categoria é o fato de que podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma APA, já que elas podem ser constituída por terras públicas e privadas, porém, indústrias ou outro tipo de empreendimento potencialmente poluidor, por exemplo, não pode ser instalado em tais áreas. O objetivo básico de sua criação é proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

A característica da APA em manter a população local no espaço protegido descontrói o problema decorrente da desapropriação da terra. De acordo com Pádua (1987), o sistema de áreas protegidas do Brasil, durante a década de 80, passou por sérios problemas de ordem financeira devido à regularização fundiária dos Parques Nacionais e Reservas Biológicas criadas nas décadas anteriores. Diegues (2004) também menciona que a criação de áreas protegidas que obriga o deslocamento das populações tradicionais acarreta como



consequência uma dívida pública decorrente do desapropriamento do local, principalmente de latifundiários e empresas que detinham títulos de terra.

Completadas mais de três décadas de existência legal, as APAs tornaram-se valioso instrumento de ordenamento, integrando as populações e as técnicas de manejo. Dados do Ministério do Meio Ambiente apontam que no Brasil, a categoria APA é a que possui maior área protegida, em km<sup>2</sup>, quando comparada ao somatório das demais UC de todas as esferas, ou seja, federal, estadual e municipal (Tabela 1).

**Tabela 1 – Áreas protegida em km<sup>2</sup>**

| Tipo/Categoria                         | Esfera         |                |              | Total          | %          |
|----------------------------------------|----------------|----------------|--------------|----------------|------------|
|                                        | Federal        | Estadual       | Municipal    |                |            |
| Estação Ecológica                      | 68.035         | 47.513         | 9            | 115.557        | 7,58%      |
| Monumento Natural                      | 443            | 880            | 68           | 1.390          | 0,09%      |
| Parque Nacional/Estadual/Municipal     | 252.130        | 94.815         | 208          | 347.126        | 22,77%     |
| Refúgio de Vida Silvestre              | 2.017          | 1.696          | 22           | 3.735          | 0,24%      |
| Reserva Biológica                      | 39.239         | 13.510         | 75           | 52.823         | 3,46%      |
| Floresta Nacional/Estadual/Municipal   | 163.955        | 136.052        | 0            | 300.007        | 19,68%     |
| Reserva Extrativista                   | 123.235        | 20.208         | 0            | 143.443        | 9,41%      |
| Reserva de Desenvolvimento Sustentável | 644            | 110.071        | 176          | 110.892        | 7,27%      |
| Reserva de Fauna                       | 0              | 0              | 0            | 0              | 0%         |
| <b>Área de Proteção Ambiental</b>      | <b>100.007</b> | <b>334.779</b> | <b>7.985</b> | <b>442.771</b> | <b>29%</b> |
| Área de Relevante Interesse Ecológico  | 448            | 445            | 32           | 925            | 0,06%      |
| RPPN                                   | 4.728          | 683            | 0            | 5.411          | 0,35%      |
| Total                                  | 754.854        | 760.652        | 8.574        | 1.524.080      | 100%       |

**Fonte:** Brasil (2014).

De acordo com os dados apresentados em 11 de fevereiro de 2014, pelo Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) e MMA, as APAs abrangem 442.771 km<sup>2</sup> do território brasileiro, continental e marinho, o que representa 29% do somatório de todas as UCs, sendo a categoria com maior espaço protegido.

Esse número reforça a justificativa para a realização desta pesquisa, já que todas as APAs devem dispor de um Conselho Gestor, que será presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, e que se espera uma atuação democrática mediante uma gestão participativa de todos os envolvidos no processo.

### **2.3.5 Conselho Gestor de Unidades de Conservação**

O SNUC é regido por várias diretrizes, dentre as quais, assegura a participação efetiva das populações locais nas suas atividades. Nesse contexto, surgiram os conselhos gestores, que, igualmente, à organização social das comunidades, são considerados instrumentos de gestão participativa.

Os conselhos gestores das unidades de conservação, ao unir governo e sociedade civil, tornam-se ambientes relevantes de discussão e participação dos atores locais nos processos de tomadas de decisão, sendo, portanto, ratificado pela legislação brasileira como o espaço oficial de participação da sociedade na gestão de UCs.

O propósito principal de um conselho de UC é auxiliar no processo de gestão das áreas protegidas, integrando a representação dos diversos setores da sociedade. As suas principais competências, conforme Decreto nº 4340/02, são:

- I. Acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo.
- II. Buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno.
- III. Esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade.
- IV. Avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação.
- V. Propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade (BRASIL, 2002).

O conselho, presidido pelo chefe da unidade de conservação, deve ter a representação dos órgãos públicos e da sociedade civil o mais paritário possível, considerando as peculiaridades regionais. Assim, devem ser contemplados, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins (turismo), representações da sociedade civil, comunidade científica, organizações não governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, a população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região, e, ainda, representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica (BRASIL, 2000).

Os conselhos se diferenciam quanto à tomada de decisão, de modo que, para cada categoria de UC deverá ser definido um tipo de conselho gestor, consultivo ou deliberativo, bem como uma estratégia para sua criação e modos de gestão. O SNUC prevê que, em unidades de proteção integral, os conselhos sejam consultivos, considerados os limites previstos em lei.

No caso das unidades de uso sustentável, o SNUC prevê, explicitamente, que o conselho seja deliberativo, apenas, em Reservas Extrativistas e em Reservas de Desenvolvimento Sustentável, sem definir as demais. Contudo, parece que essa posição reflete muito mais uma visão tecnocrática dos órgãos de meio ambiente do que um cuidado justificável. Logo, em tese, todo conselho gestor deveria ser deliberativo. Com relação a essa questão, Tatagiba (2002, p.58, *apud* CASES, 2012, p.254) acrescenta:

Por um lado, é preciso fugir de uma dicotomia formal e excludente [entre consulta e deliberação] (...) que não encontre correspondência na realidade concreta da gestão pública (...) por outro lado é preciso firmar com clareza que, em regra, a radicalização de poder, objetivo de uma gestão democrática, envolve necessariamente conferir aos cidadãos que participam o real direito de decisão, e não apenas de consulta. Há uma diferença de qualidade entre espaços de deliberação e consulta que não pode ser subestimada.

O fato de o conselho gestor ser deliberativo significa a garantia de que todos os envolvidos possam decidir sobre a área, respeitando a lei que administra uma determinada UC. O conselho pode decidir dentro dos limites estabelecidos em lei, o que sugere envolvimento e motivação da comunidade.

No caso dos conselhos consultivos, que têm como uma das principais atribuições o ato de manifestar opiniões, isso faz com que, muitas vezes, não gere efeitos práticos, ocasionando resultados insatisfatórios, tornando os conselhos burocráticos, apáticos.

De acordo com Loureiro, Azaziel e Franca (2007), para o bom funcionamento de um conselho, importa mais o status de legitimidade e representatividade que ele alcança. Se ele for mobilizador, sério e democrático, resultará em efetivo poder de intervenção nas políticas e ações sociais, mesmo sendo consultivo. Ainda segundo os autores, existem, no Brasil, conselhos gestores de políticas públicas deliberativos que, por terem sido criados de “cima para baixo”, são instâncias viciadas que reproduzem o favorecimento de determinados setores e o clientelismo. Eles não são condizentes com os princípios preconizados, inerentes à concepção dos espaços de exercício da democracia participativa. Em contrapartida, existem conselhos e fóruns populares sem existência formal, que alcançam resultados efetivos com

base no seu acatamento e na criação de estratégias que garantem a autonomia necessária e o diálogo indispensáveis com os governos.

Não obstante reconhecendo os limites que a lei impõe, é possível e necessário pensar estratégias participativas, para que as iniciativas tomadas sejam valorizadas e incorporadas pelo poder público. Independente do tipo de conselho, com mais ou menos poderes de decisão, deve-se observar a sua legitimidade e representatividade, de modo que possa haver uma atuação mobilizadora, séria e democrática.

O conselho gestor de uma UC, como também a participação da comunidade, contribuem para influenciar o modo como são utilizados os recursos naturais para que ele aconteça de forma racional e equilibrada, tornando possível o desenvolvimento de atividades, tais como o turismo, podendo ser exemplificada através do ecoturismo, já que o meio ambiente se constitui em matéria-prima para a execução dessa atividade.

### 3 METODOLOGIA

Neste capítulo, serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na caracterização da pesquisa, através da sua classificação e do seu delineamento, bem como os métodos de coleta e análise dos dados.

Para definir o método que será aplicado em uma pesquisa, Luna (1996) conceitua metodologia como o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. Afirma que os métodos são as técnicas ou ferramentas utilizadas para atingir um resultado (método = “meta” + “hodos”, além do caminho, seguir o caminho). O autor também explica que não existe método bom ou ruim, mas métodos apropriados ou não à pesquisa que se deseja realizar, sendo alguns mais adequados à pesquisa de determinada natureza.

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A classificação da pesquisa desenvolvida fundamenta-se nos critérios adotados por Gil (2010), que defende a ideia de que, quando um pesquisador consegue rotular seu projeto de pesquisa de acordo com um sistema de classificação, ele se torna capaz de conferir maior racionalidade às etapas requeridas para sua execução. Sendo assim, os quatro modos de classificar uma pesquisa científica, ainda segundo o autor, são:

- Quanto à área de conhecimento
- Quanto à finalidade
- Quanto ao nível de explicação (objetivos)
- Quanto à natureza dos dados
- Quanto aos métodos adotados (modalidades de pesquisa)

Em relação à **área de conhecimento** deste trabalho, ele pode ser classificado, ainda de acordo com Gil (2010), como sendo das **ciências sociais aplicadas**. E quanto à sua **finalidade**, como sendo **pesquisa aplicada**, pois, segundo o autor, essa é uma categoria de pesquisa voltada à aquisição de conhecimentos com vistas à aplicação numa situação específica. Cervo e Bervian (1996) também a definem como aquela cujo investigador é movido pela necessidade de contribuir para fins práticos mais ou menos imediatos, buscando soluções para problemas concretos.

No que diz respeito aos **níveis de explicação**, ou seja, aos seus **objetivos**, esta pesquisa situa-se na categoria de **Pesquisa Descritiva**. Esse tipo de pesquisa, segundo Gil (2010), objetiva a descrição das características de determinada população, podendo ser elaboradas também com a finalidade de identificar possíveis relações entre as variáveis. Segundo Cervo e Bervian (1996), esse tipo de pesquisa observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos sem manipulá-los e procura conhecer situações e relações que acontecem na vida social, política, econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo tratado de maneira isolada, ou em grupos e comunidades mais complexas.

Quanto à **natureza dos dados**, ela pode ser classificada como **qualitativa**. A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares e se preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado, trabalhando com motivos, crenças, valores e atitudes que corresponde a um espaço mais profundo das relações sociais (MINAYO, 1994). Segundo Richardson e Peres (1985), o método qualitativo difere, em princípio, do quantitativo na medida em que não emprega um instrumental estatístico como base do processo de análise de um problema, justificando a escolha de sua abordagem por se tratar de uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social.

Conforme a classificação proposta por Gil (2010), este trabalho apresentou, quanto aos métodos adotados, uma **Pesquisa Bibliográfica**, ordenada através de materiais publicados, constituído, principalmente, por livros, artigos de periódicos e materiais disponibilizados na internet e uma **Pesquisa Documental**, elaborada a partir de documentos institucionais e jurídicos, relatórios e registros estatísticos. E um **Estudo de Caso**, através de pesquisa realizada em uma unidade de conservação, a Área de Proteção Ambiental dos Recifes de Corais.

A Pesquisa bibliográfica busca explicar um problema com base em referências teóricas publicadas em documentos, procurando conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema (CERVO; BERVIAN, 1996).

Para Gil (2010), a principal vantagem da pesquisa bibliográfica consiste no fato de possibilitar ao investigador uma cobertura de uma quantidade de fenômenos muito mais extensa do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Apresenta, como delineamento, muitos itens de semelhança com a pesquisa documental, já que nas duas modalidades, utilizam-se dados já existentes. E a principal diferença entre elas reside na natureza das fontes. A documental advém através de materiais que não receberam tratamento analítico.

Concernente ao Estudo de Caso, Yin (2005) menciona que a clara necessidade desse tipo de modalidade de pesquisa surge do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos. E Gil (2010, p. 36) afirma que consiste em “um estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, visando permitir seu amplo e detalhado conhecimento”.

### 3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA

O desenvolvimento deste trabalho foi alicerçado, inicialmente, pelo **delineamento da pesquisa**, ou seja, o que deve ser buscado para possibilitar uma verificação de como se dá o processo de gestão participativa em unidades de conservação que apresentam o turismo como uma das principais atividades desenvolvidas e o papel de seu conselho gestor. Para tal, alguns pontos foram pesquisados: as Políticas Públicas de Turismo, a Gestão Participativa, Unidades de Conservação e seus instrumentos de gestão, o Conselho Gestor, entre outros.

Com relação à **identificação da unidade de análise**, este trabalho analisou o processo de gestão da Área de Proteção Ambiental dos Recifes de Corais. A escolha por essa APA justifica-se em função dessa área apresentar a prática da atividade turística; por ter sido criada após a promulgação da Lei nº 9.985/2000; por apresentar conselho gestor formado e pela existência de recursos naturais essenciais à subsistência das comunidades adjacentes. Associado a esses fatores, existem comunidades que habitam há muitas gerações as áreas de influência da Aparc e que foram diretamente atingidas pelas alterações ocorridas com a chegada do turismo nessa área. Definida a unidade de análise, foi determinado o **sujeito da pesquisa**, que é o conselho gestor da Aparc, já que esse fórum se apresenta como a principal instância de gerenciamento participativo previsto para áreas protegidas, com representações de Órgãos Públicos (OP) e Sociedade Civil (SC).

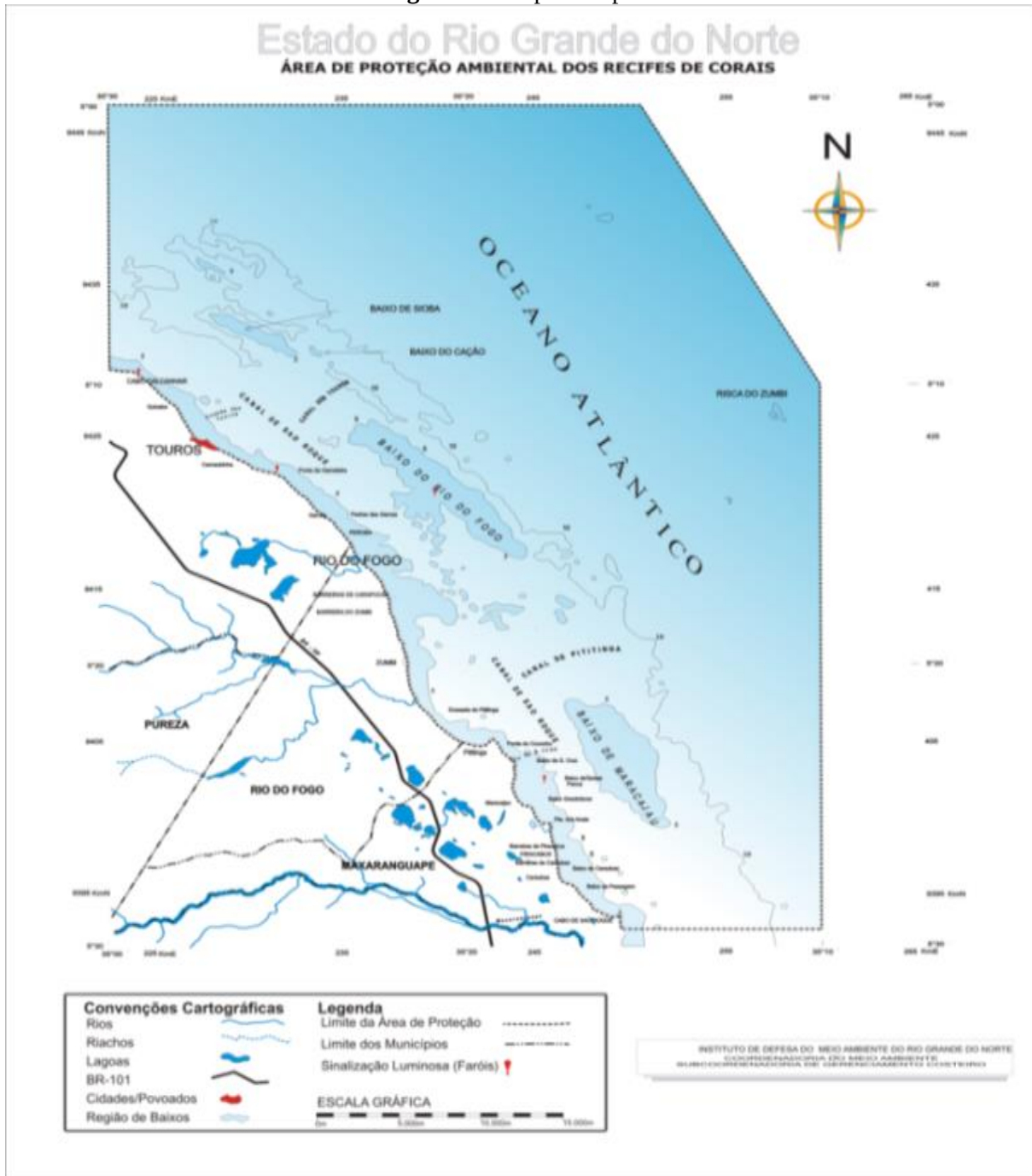
Esse conselho é composto por pessoas que, na sua maioria, acompanharam o processo de criação dessa área, conhecem os conflitos originais e atuais, ou, no mínimo, mantêm algum tipo de relacionamento afetivo, social ou produtivo com ela, ou seja, pessoas que, de alguma maneira, estão ligadas à APA e que possuem conhecimentos relevantes para o desenvolvimento desta pesquisa.

### 3.3 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DO ESTUDO

A pesquisa de campo do estudo foi realizada na Aparc, Área de Proteção Ambiental dos Recifes de Corais, que compreende a região marinha abrangida por uma faixa

costeira dos Municípios de Maxaranguape, Rio do Fogo e Touros, na porção nordeste do RN. A Aparc está inserida entre as seguintes coordenadas geográficas: N – 9.443.000 m; S – 9.394.000 m; L – 266.000 m; O – 224.000 m. Na figura 2, é apresentado um mapa de localização da área de estudo:

**Figura 2 – Mapa da Aparc**



**Fonte:** RN (2012).



A Aparc foi criada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, pelo Decreto nº 15.476, de 6 de junho de 2001, totalizando uma área de 180.000 hectares. É uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável criada para conciliar as atividades humanas (pesca e turismo) com a preservação dos ecossistemas recifais de alta relevância ecológica e apresenta como objetivo principal assegurar o uso devido de seus recursos naturais, garantindo obediência às normas ambientais em vigor, os planos de manejo e de gestão ambiental e o zoneamento orientador do uso. A APA tem uma grande importância econômica e social para essa região, que depende, diretamente, dos recursos fornecidos pelos ecossistemas recifais (pesca) e apresenta um grande potencial turístico, sendo, atualmente, concentrado na região de Maracajá (Município de Maxaranguape). Na figura 3 encontram-se os parrachos de Maracajá.

**Figura 3 – Parrachos de Maracajá**



**Fonte:** RN (2012)

A gestão da área foi designada ao Estado pela Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU), promovendo a proteção e gestão da área ao Idema. A criação da Aparc surgiu da necessidade de preservação da área, visto que, devido a sua beleza natural, ela se tornou, nos últimos anos, polo de atividades turísticas, representando, muitas vezes, ameaças à sustentabilidade ambiental da região (RN, 2012). No Decreto nº 15.746/2001 constam as finalidades de sua criação, a saber:

- I. Proteger a biodiversidade e a vida marinha presentes na área com ocorrência de recifes de corais e suas adjacências.

- II. Controlar e normatizar as práticas de ecoturismo comercial, do mergulho e da pesca local.
- III. Desenvolver, na comunidade local, nos empreendedores e nos visitantes, uma consciência ecológica e conservacionista sobre o patrimônio natural e os recursos ambientais marinhos.
- IV. Incentivar a utilização de equipamentos de pesca artesanal ecologicamente corretos.
- V. Incentivar a realização de pesquisas para a identificação e o comportamento dos organismos marinhos visando propiciar um maior conhecimento do ecossistema.

Na Aparc, são permitidos os seguintes usos:

- I. Exclusivamente a pesca artesanal.
- II. Visitação aos bancos de recifes de corais.
- III. O ecoturismo submarino para observação dos peixes e dos recifes de coral, utilizando equipamento autônomo ou em apneia.
- IV. A pesquisa científica de instituições com competência comprovada para o estudo de ambientes marinhos (RN, 2001).

O Plano de Manejo da Aparc (RN, 2012) apresenta programas direcionados para as atividades desenvolvidas na área em relação à atividade turística, e destacando-se entre eles o Programa de Visitação e Desenvolvimento do Turismo, que visa ordenar e estruturar a visitação para os diferentes tipos de público da Aparc e incentivar a conservação ambiental. E apresenta como metas o aumento da visitação turística e a exclusão da visitação clandestina, disposição de equipes capacitadas para o manejo do uso público, aumento da visitação fora da alta estação e a infraestrutura disponível para as atividades de uso público, e, ainda, instituição de bases de apoio à visitação operando em todas as comunidades receptoras, entre outras.

A área recifal da Aparc onde o turismo ocorre de maneira mais intensa é em Maracajaú, que recebeu cerca de 122.600 visitantes em 2013 (IDEMA, 2014). As demais áreas recifais como Rio do Fogo, Perobas e a Risca do Zumbi, bem como as praias da região são locais que também apresentam grande atratividade, mas que precisam de ordenamento para que os benefícios das atividades de lazer e recreação não representem danos ao meio ambiente.

Devido às características ambientais das diferentes localidades da Aparc, as regras de uso, especialmente em relação ao número de visitantes/dia serão especificadas para cada zona. A seguir, são descritas as determinações de uso para as áreas:

**Parrachos de Maracajaú** – As atividades turísticas (mergulho recreativo e lazer), nessa área, estão bem consolidadas, desenvolvidas desde o início da década de 90. Com a criação da unidade de conservação em 2001, ficou estabelecido que essas atividades deveriam ser controladas e monitoradas, visando manter o equilíbrio ambiental e permitir a sustentabilidade do turismo local. As atividades desenvolvidas, nos parrachos de Maracajaú, são controladas pelo órgão ambiental, atendendo ao Termo de Ajustamento de Conduta, através de acordo efetuado, em 2004, entre as empresas, a colônia de pesca, o Ministério Público, Idema e Prefeitura de Maxaranguape (RN,2012).

Uma cota de 109 visitantes/dia foi estabelecida e distribuída entre as empresas e colônia de pesca que utilizam a área para fins turísticos. O controle das cotas em Maracajaú é efetuado através do Programa de Monitoramento das atividades turísticas da região que teve início em 2005. A operação era efetuada em uma área limitada, composta por 3 flutuantes fixos e 3 flutuantes móveis (embarcações tipo catamarã<sup>2</sup>), realizadas por 6 empresas particulares e, anteriormente, pela colônia de pescadores Z5 (RN,2012). Na figura 4, vê-se uma foto durante um passeio de mergulho nos parrachos.

**Figura 4** – Embarcação nos parrachos de Maracajaú.



**Fonte:** RN (2012)

O Plano de Manejo da Aparc procedeu ao diagnóstico ambiental de toda a UC, e, com base nas informações obtidas, foi elaborado o zoneamento ambiental da APA, e constatada a possibilidade da ampliação da área de visitação turística em Maracajaú, com a

finalidade de atender à demanda da comunidade, que buscou a inserção nas atividades turísticas.

Dessa forma, a quantidade de cotas sofreu alteração, havendo uma nova distribuição de 880 cotas entre as seis empresas privadas e a comunidade local. As empresas operam nas áreas já estruturadas com flutuantes com um total de 660 visitantes/dia, com no máximo 110 turistas por empresa. E a nova área criada para inserção da comunidade no turismo deve receber, no máximo, 220 visitantes/dia. Assim como as empresas privadas, a operação de turismo pela comunidade também deve ser autorizada pelo órgão ambiental responsável, o Idema (RN,2012).

O controle da visitação turística é efetuado pelo Idema, através de uma equipe contratada (Promar), sendo composta por um coordenador local, oito monitores, um piloto e um copiloto de embarcação.

Há uma Taxa Ambiental, relativa ao número de visitantes/dia de cada embarcação/operadora, e que deverá ser paga, mensalmente, através de boleto bancário emitido pelo Idema. Essa taxa visa à manutenção da Unidade de Conservação, devendo ser utilizada na elaboração de estudos e programas de manejo da Aparc, e, até o final desta pesquisa, o valor era de R\$3,00 (três reais). O não pagamento dessa taxa acarreta multas e até a suspensão da atividade (PAIVA,2014).

**Parracho de Rio do Fogo** – devido à característica de alta sensibilidade ecológica, a área de uso turístico desse parracho é mais restrita, consequentemente, o número de visitantes também deve ser menor se comparado ao de Maracajaú. A quantidade de cotas para visitação é de 100 (cem), sendo divididas em 50% (cinquenta por cento) para as empresas e a mesma quantidade para a comunidade local, podendo operar até duas empresas na área de modo que o número de cotas seja distribuído equitativamente (RN, 2012). A equipe de monitoramento deve ser composta por dois monitores.

**Parracho de Perobas** – da mesma forma que Rio do Fogo, devido às características naturais dos parrachos, o uso turístico é mais limitado, portanto o número de visitantes é mais reduzido quando comparada ao de Maracajaú. Apresenta cem cotas de visitação, divididas equitativamente entre as empresas e a comunidade local, o número de empresas que podem operar na área também limita-se a duas. Assim como em Rio do Fogo, a equipe de monitoramento deve ser composta por dois monitores.

**Risca do Zumbi** – as atividades turísticas, nessa região, são exclusivamente para mergulho autônomo com mergulhadores devidamente credenciados. As embarcações devem disponibilizar, no mínimo, duas vagas e equipamentos para monitores ambientais

devidamente habilitados para realização de mergulho autônomo. Os monitores devem verificar as atividades desenvolvidas e registrar o número de visitantes embarcados. Devido às questões logísticas para o controle de visitação, as empresas deverão comunicar, oficialmente, ao grupo de monitoramento da Aparc/NUC, com, pelo menos 24 horas de antecedência das saídas para operação de mergulho.

Programas de Educação Ambiental também são desenvolvidos na Aparc e estão relacionados com o turismo, haja vista que a visitação turística em UC deve ter como principal objetivo a conscientização do visitante sobre a importância do ecossistema e as ações de conduta que devem ser adotadas para impedir as interferências negativas ao meio ambiente.

O maior público de visitação da Aparc busca, especialmente, o mergulho recreativo desenvolvido nos parrachos de Maracajaú (principalmente o mergulho livre - *snorkeling*). Entretanto, a região tem outros potenciais turísticos importantes que devem ser incentivados e desenvolvidos, tais como: *windsurfe*, *kitesurf*, as atividades de pesca amadora (realizadas por embarcações da frota artesanal), natação, mergulho rebocado e com *skuter* (conhecido como plana sub), entre outras atividades aquáticas. Porém, o detalhamento e regulamentação dessas atividades devem resultar de uma articulação com instituições ligadas a essas modalidades, que podem ser estruturadas a partir da definição dos locais apropriados por meio de parcerias, terceirização e cogestão dentro dos preceitos legal de uma UC.

A Aparc possui um Conselho Gestor, de caráter consultivo, promovendo reuniões sistemáticas e periódicas para a discussão de assuntos referentes à área. Na figura 5, é possível observar o flagrante de uma reunião.

**Figura 5** – Reunião do Conselho Gestor da Aparc.



Fonte: RN (2012).



O local onde as reuniões ocorrem, desde 2009, denomina-se Ecoposto e está localizado em Maracajaú, onde funciona a sede administrativa da Aparc; possui amplo estacionamento, *hall* de entrada, copa, banheiros e salas de reuniões. Na área do Ecoposto também há a Casa do Pesquisador, local que deve servir de base de apoio ao pesquisador durante a realização da pesquisa científica.

**Figura 6** – Entrada do Ecoposto, Maracajaú/RN.



**Fonte:** RN (2012)

**Figura 7** – Casa do Pesquisador, Ecoposto da Aparc.



**Fonte:** RN (2012)

### 3.4 COLETA DE DADOS

Diversas são as formas de coleta de dados, conforme afirmam Cervo e Bervian (1996); todas com suas vantagens e desvantagens. Na decisão do uso de uma forma ou de outra, o pesquisador levará em conta a que mais vantagens oferecer, respeitados os objetivos da pesquisa. Nesta pesquisa, a coleta de dados ocorreu, no período de outubro de 2012 a janeiro de 2014, e foi dividida em cinco etapas: a) Pesquisa Bibliográfica e Documental; b) Definição de princípios utilizados para a análise da participação; c) Observação; e d) Entrevista. A seguir, é descrita, de maneira mais detalhada, cada uma dessas etapas.

#### a) Pesquisa Bibliográfica e Pesquisa Documental

A fase da pesquisa bibliográfica e documental envolveu consulta a publicações especializadas, textos acadêmicos como artigos científicos, teses e dissertações. Foram consultados ainda documentos referentes à gestão de UC, tais como a Lei nº 9.985/2000 (SNUC), e referentes à gestão direta da Aparc, tais como Decreto de Criação, Resoluções do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Conema), Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), seu Plano de Manejo, o Regimento Interno do Conselho Gestor e, principalmente, as atas das reuniões do respectivo conselho, totalizando 54 atas, referentes à quantidade de reuniões realizadas desde a criação da Aparc até a finalização desta pesquisa.

Segundo Godoy (1995), uma das vantagens básicas da pesquisa documental é que os documentos constituem uma fonte não-reativa, e as informações neles contidas permanecem as mesmas após longo período de tempo, por terem origem num determinado contexto histórico, econômico e social, e por retratar e fornecer dados sobre esse mesmo contexto.

O levantamento documental desta pesquisa localizou materiais arquivados principalmente no Idema, que é a entidade responsável pela criação e gestão de unidades de conservação no âmbito estadual do RN, e também em sites e impressos do Ibama e Ministério do Meio Ambiente.

#### b) Definição de princípios utilizados para a análise da participação

Nesta pesquisa, ao estudar a gestão participativa em unidades de conservação, buscou-se apoio nas teorias da governança para avaliar a participação. Uma das referências

utilizadas foi o documento *Governance Principles for Protect Areas in the 21st Century*, de Graham, Amos e Plumtre (2003) que estabelecem cinco princípios para a análise da governança em unidades de conservação: Legitimidade e voz, Direcionamento, Desempenho, Prestação de contas e Equidade. Tais autores mencionados ressaltam que esses princípios são baseados em diretrizes de uma lista de boa governança do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). No quadro 4, são apresentados os cinco princípios da boa governança propostos por Graham, Amos e Plumtre (2003).

**Quadro 4 - Cinco princípios da boa governança**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. Legitimidade para decisão</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Participação: direito de todos(as) os(as) envolvidos(as) em tomar decisões; quantidade e representatividade das associações na gestão da UC; atuação por associações e/ou indivíduos nas atividades e nas reuniões promovidas na UC; existência de um contexto de livre associação.</li> <li>Descentralização: contexto de autonomia em tomadas de decisão, aliado à existência de instâncias de controle social.</li> </ul>                                        |
| <b>2. Eficácia e eficiência dos instrumentos de gestão</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Existência dos instrumentos de gestão: plano de manejo e regimento interno do conselho; atualidade dos instrumentos; existência e emprego de um plano anual de gestão; participação da população na elaboração dos instrumentos.</li> <li>Visão estratégica: existência de projetos amplos e de longo prazo para o desenvolvimento humano e para a conservação da natureza.</li> </ul>                                                                              |
| <b>3. Desempenho (efetividade da gestão)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Coordenação de esforços: capacidade da chefia da unidade e dos(as) conselheiros(as) em coordenar os esforços entre os parceiros e setores sociais.</li> <li>Informação ao público: disponibilidade para os(as) conselheiros(as) e o público em geral de informações que permitam acompanhar o processo de gestão.</li> <li>Efetividade e eficiência: resultados alcançados, atividades planejadas e executadas e o bom emprego dos recursos disponíveis.</li> </ul> |
| <b>4. Prestação de contas</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Definições de incumbências e transparência: quem presta contas de que e a quem e de que modo isso é feito.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>5. Equidade</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Imparcialidade na aplicação de normas: existência de normas claras, acessíveis e aplicadas ao conjunto dos envolvidos.</li> <li>Equidade no processo de gestão da UC em relação ao entorno: respeito aos direitos e as práticas de populações tradicionais ou de residentes; reconhecimento de injustiças e danos sociais resultantes da gestão da UC, quando for o caso.</li> </ul>                                                                                |

**Fonte:** Graham, Amos e Plumtre (2003).



Para este estudo, foi escolhido o princípio que está mais relacionado com à temática de gestão participativa: o de Legitimidade e Voz. Essa escolha priorizou os aspectos mais significativos, apropriados aos objetivos da pesquisa.

Dessa forma, de acordo com Graham, Amos e Pluntre (2003), para a avaliação de LEGITIMIDADE E VOZ, foram pesquisadas:

- Participação: direito de voz a todos os implicados nas tomadas de decisões.
- Participação das associações a gestão da UC.
- Descentralização: contexto de autonomia em tomadas de decisão na gestão da UC aliada a instâncias de controle social.

A avaliação desses itens foi realizada através da pesquisa de campo, com base nas técnicas de observação e nas entrevistas.

#### c) Observação

A observação, segundo Lakatos e Marconi (2010), é uma técnica empregada para obter informações e utiliza os sentidos para alcançar determinados aspectos da realidade, não consistindo apenas em ver e ouvir, mas também em analisar os fatos ou fenômenos que se deseja estudar.

Durante um período de seis meses, de fevereiro a março de 2013, e de agosto a dezembro do mesmo ano, a observação direta foi a técnica utilizada pelo pesquisador durante a participação em quatro reuniões do conselho gestor que ocorreram nesses períodos, quando se buscou vivenciar a realidade e identificar como ocorre o processo de construção e discussão das propostas relacionadas ao turismo na Aparc, bem como a gestão da área.

#### d) Entrevista

A entrevista, segundo Lakatos e Marconi (2010, p.178) trata de “um encontro entre duas pessoas, com o objetivo de obter informações importantes e compreender as perspectivas e experiências das pessoas entrevistadas sobre determinado assunto ou problema”. É um método utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar na análise ou no tratamento de um problema social.

As entrevistas foram realizadas com conselheiros e ex-conselheiros da Aparc, no período de dezembro de 2013 a janeiro de 2014, e partiu de um delineamento básico de

identificação do entrevistado, com informações referentes à escolaridade, local de residência atual, incluindo treze questões abertas relacionadas à gestão participativa, representatividade e relevância do turismo. De acordo com Martins e Bicudo (2005), a melhor forma de elaborar questões é a não restritiva, deixando perguntas abertas com o propósito de elicitare respostas amplas e de orientar o pensamento do respondente.

As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado (Apêndice A), de modo que as questões podem ter sofrido alterações ao longo da entrevista buscando adequá-las ao conhecimento específico de cada entrevistado e ao objetivo da pesquisa. Segundo Lakatos e Marconi (2004), a entrevista semiestruturada possibilita explorar mais amplamente a questão, visto que ocorre quando o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada.

O critério de seleção dos entrevistados foi, primeiramente, a frequência às reuniões do Conselho Gestor, analisando o período de 2001 a 2013, ou seja, desde a primeira reunião do conselho até a 55ª reunião. A contabilidade da frequência foi possível mediante análise das atas e listas de presenças, e foram consideradas as reuniões ordinárias, extraordinárias, e também àquelas que não foram concretizadas de fato por falta de quórum, mas que possuem atas como o registro do comparecimento. Devido ao extenso período de reuniões analisados, cerca de 12 anos, os representantes entrevistados podem ser tanto conselheiros atuais, como ex-conselheiros. Para os casos em que o assento no conselho existe, mas não há representante em vigor, o entrevistado, inevitavelmente, foi um ex-conselheiro. Outro critério de seleção utilizado foi a indicação, por parte dos conselheiros mais assíduos, de representantes considerados importantes para a APA. De todo modo, o quesito primordial utilizado na seleção, foi a de que os entrevistados tivessem o conhecimento do processo de criação e/ou gestão da Aparc mediante participação no Conselho Gestor, para que suas informações pudessem agregar aos materiais coletados durante a pesquisa, bibliográfica, documental e observação.

Foram realizadas dez entrevistas, totalizando quase 50% do universo da pesquisa, sendo quatro com representantes do Poder Público e seis com representantes da Sociedade Civil. Dentre os entrevistados sete são atuais conselheiros e três são ex-conselheiros, que tiveram participação ativa e frequente nas reuniões do conselho gestor. Os depoimentos colhidos serviram de indicativo para traçar um panorama da situação da Aparc em relação à gestão participativa, representatividade e relevância do turismo.

O Conselho Gestor da Aparc apresenta, no ano de 2013, uma composição com vinte e um assentos (Quadro 05).

**Quadro 05 – Relação do Conselho Gestor da Aparc 2013**

| <b>CONSELHO GESTOR DA APARC – 2013</b>   |                                                                                  |
|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| <b>REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO</b>   |                                                                                  |
| 1                                        | Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do RN (Idema)           |
| 2                                        | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) |
| 3                                        | Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)                                          |
| 4                                        | Secretaria do Patrimônio da União (SPU)                                          |
| 5                                        | Secretaria de Estado de Turismo do Rio Grande do Norte (Setur)                   |
| 6                                        | Prefeitura Municipal de Maxaranguape                                             |
| 7                                        | Prefeitura Municipal de Rio do Fogo                                              |
| 8                                        | Prefeitura Municipal de Touros                                                   |
| 9                                        | Câmara Municipal de Maxaranguape                                                 |
| 10                                       | Câmara Municipal de Rio do Fogo                                                  |
| 11                                       | Câmara Municipal de Touros                                                       |
| <b>REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL</b> |                                                                                  |
| 12                                       | Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)                               |
| 13                                       | Mergulhadores Instrutores com atuação na Aparc                                   |
| 14                                       | Empresários de passeios turísticos na Aparc                                      |
| 15                                       | Colônia de Pescadores em Maracajaú                                               |
| 16                                       | Colônia de Pescadores em Rio do Fogo                                             |
| 17                                       | Colônia de Pescadores em Touros                                                  |
| 18                                       | Associação de Moradores das Praias do Município de Maxaranguape                  |
| 19                                       | Associação de Moradores das Praias do Município de Rio do Fogo                   |
| 20                                       | Associação de Moradores das Praias do Município de Touros                        |
| 21                                       | ONG Ambientalista com atuação na área da Aparc                                   |

**Fonte:** Paiva (2014).

Das vinte e uma representações do conselho, onze integram o poder público; e dez, a sociedade civil. E, dentre esses últimos mencionados, quatro estão sem representantes legais; são eles: Mergulhadores Instrutores, Empresários de passeios turísticos, Colônia de Pescadores em Touros e Associação de Moradores das Praias do Município de

Maxaranguape. Os motivos pela ausência de membros são variados, como por exemplo, desinteresse da classe, dificuldades de anuência no processo de escolha, carência de pessoal para assumir o posto, dentre outros.

Um perfil resumido dos entrevistados é apresentado abaixo no quadro 06, informando qual a instituição representa ou representou no conselho, se é conselheiro ou ex-conselheiro na época da entrevista, a formação e se o local de residência é dentro ou fora do entorno da Aparc. Contudo, na análise dos resultados, quando trechos das entrevistas foram transcritos, houve a definição dos entrevistados relacionando-os ao Código do Sujeito da Pesquisa, e também à representação dos Órgãos Públicos (OP) ou da Sociedade Civil (SC).

**Quadro 06 – Perfil dos entrevistados**

| <b>Código do Sujeito</b> | <b>Representação no Conselho</b>     | <b>OP/SC</b> | <b>Tempo de atuação</b> | <b>Formação</b>              | <b>Residência (dentro/fora APA)</b> |
|--------------------------|--------------------------------------|--------------|-------------------------|------------------------------|-------------------------------------|
| OP1                      | Idema                                | OP           | Ex-conselheiro          | Bacharel em Direito          | Natal (Fora)                        |
| OP2                      | Idema                                | OP           | Atual                   | Bacharel em Ciências Sociais | Natal (Fora)                        |
| OP3                      | Setur                                | OP           | Ex-conselheiro          | Bacharel em Turismo          | Natal (Fora)                        |
| OP4                      | Câmara M. de Maxaranguape            | OP           | Atual                   | Bacharel em Engenharia Civil | Natal (Fora)                        |
| SC1                      | UFRN                                 | SC           | Atual                   | Bacharel em Turismo          | Natal (Fora)                        |
| SC2                      | Mergulhadores Instrutores            | SC           | Ex-conselheiro          | Instrutor de mergulho        | Natal (Fora)                        |
| SC3                      | Empresários de passeios turísticos   | SC           | Ex-conselheiro          | Bacharel em Administração    | Natal (Fora)                        |
| SC4                      | Colônia de Pescadores em Maracajaú   | SC           | Atual                   | Pescador                     | Maracajaú (dentro)                  |
| SC5                      | Colônia de Pescadores em Rio do Fogo | SC           | Atual                   | Pescador                     | Rio do Fogo (dentro)                |
| SC6                      | ONG Ambientalista                    | SC           | Atual                   | Pescador                     | Maracajaú (dentro)                  |

**Fonte:** Paiva (2014).

Mediante material organizado, definidos os princípios para análise e realizadas as observações e entrevistas, a próxima etapa desse estudo consistiu na análise dos dados coletados. Com base nessa análise, espera-se responder à pergunta da pesquisa, iniciando-se assim o processo de validação do modelo apresentado.

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O presente capítulo expõe os resultados obtidos com base na pesquisa de documentos referentes à gestão de unidades de conservação e outros diretamente relacionados à gestão da Aparc, tais como as atas das reuniões do Conselho Gestor. Além da análise documental, houve, também, entrevistas com conselheiros e ex-conselheiros, e realizada a observação direta durante a participação como ouvinte das reuniões.

Para facilitar a compreensão do leitor, este capítulo será segmentado em 3 (três) blocos de análise. No **Bloco 1**, pretende-se caracterizar os princípios da gestão participativa aplicados na implantação e gestão da Aparc; já no **Bloco 2**, o intuito é verificar a participação dos representantes no conselho gestor e sua relação com o turismo; e no **Bloco 3**, faz-se uma análise da atuação do conselho gestor em relação às propostas para o turismo na Aparc. É pertinente esclarecer que cada bloco de análise apresenta o resultado da pesquisa de acordo com os objetivos específicos estabelecidos neste estudo e expõe a metodologia utilizada, particularmente, para cada análise. Para a real interpretação dos conflitos, foi assegurada a confidencialidade dos depoimentos obtidos nas entrevistas, de modo que, após cada trecho transcrito, será mencionado somente o código do sujeito da pesquisa e a referência aos dois segmentos centrais analisados: Órgãos Públicos (OP) e Sociedade Civil (SC).

### 4.1 BLOCO 1: PRINCÍPIOS DA GESTÃO PARTICIPATIVA APLICADOS NA IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DA APARC

Esta análise foi efetivada em três etapas. Para a realização da primeira etapa, foi necessário um conjunto de dados que disponibilizassem informações sobre a existência ou não de consulta pública anteriores à criação da APA, e sobre o processo de mobilização e criação da Aparc propriamente dita. As informações foram obtidas através da análise de diferentes fontes, tais como as atas das reuniões do Conselho Gestor no período de 2001 a 2013, os Decretos e Leis de criação da APA, e as entrevistas junto aos conselheiros e ex-conselheiros da Aparc. A análise dos documentos procurou identificar as etapas de construção do Conselho, quando e como se iniciou o processo, além de identificar quais os atores envolvidos, ou seja, as instituições que estiveram presentes nesse momento.

A segunda etapa analisou se o Conselho Gestor atende aos critérios estabelecidos pela Lei nº 9.985/2000, do SNUC, e seu Decreto nº 4.340/2002 que visam garantir o funcionamento, participação e representatividade e ocorreu mediante análise de documentos

oficiais da Aparc, como as Leis, os Decretos e as atas das reuniões do Conselho. O critério analisado foi a composição do Conselho Gestor de acordo com Decreto nº 4340/2002 no que se refere à presença das seguintes representações:

- Órgãos ambientais dos três níveis da federação (governos municipal, estadual e federal).
- Órgãos de áreas afins dos três níveis da federação.
- Comunidade científica e organizações não-governamentais atuantes na região.
- População residente e do entorno.
- Trabalhadores e setor privado atuantes na região.

A terceira etapa trata-se de uma análise centrada em critérios estabelecidos por Graham, Amos e Puntre (2003). Os critérios adotados por esses autores foram baseados nos princípios de uma lista de boa governança do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e são: 1. Legitimidade e voz; 2. Direcionamento; 3. Desempenho; 4. Prestação de contas; e 5. Equidade. Para essa análise, especificamente, conforme mencionado no capítulo 3, foi utilizado, apenas, o primeiro critério, o de Legitimidade e voz, cujas avaliações referem-se à:

- Participação: direito de voz a todos os implicados nas tomadas de decisões.
- Participação das associações na gestão da UC.
- Descentralização: contexto de autonomia em tomadas de decisão na gestão da UC aliada a instâncias de controle social.

Essa análise foi possível mediante consulta documental de instrumentos de gestão da APA e atas das reuniões do Conselho Gestor, através de entrevistas semiestruturadas com membros do Conselho e por meio do método de observação direta enquanto ouvinte das reuniões do Conselho.

#### **4.1.1 Consulta Pública, Mobilização e Criação da Aparc**

No roteiro semiestruturado das entrevistas, algumas questões abordaram a forma como a Aparc foi criada e como ocorreu o processo de mobilização e convocação da sociedade para a sua criação, e se houve consulta pública.

Pode-se observar que esse assunto só foi conseguido através do resgate de memória de alguns entrevistados, já que não há documentos de convocação, tampouco material de publicidade e divulgação que relate um consulta à população que tenha ocorrido antes da criação da Aparc. O fato é que a iniciativa de criar uma UC partiu dos empresários da região de Maracajaú, que já desenvolviam a atividade turística nas áreas recifais, através dos passeios de barco para mergulho recreativo, e que se preocupavam com o crescimento da atividade, como pode ser observado a seguir:

[...] Quando a gente iniciou as atividades em final de noventa e nove (99) início de dois mil (2000) lá, a gente viu que era preciso tomar alguma atitude visando a preservação do meio ambiente local. É um local frágil com, enfim que tem uma importância muito grande tanto ecológica, social e econômica na sociedade ali, na comunidade e até eu diria até no estado assim [...] eles tiveram algumas conversas e decidiram no momento reunir todas as empresas que tinham operação lá e provocar inicialmente o Ibama, que como é uma área marinha lá, [...] junto ao Ministério Público e até o próprio Idema pra que fosse criada uma Unidade de Conservação lá. Aí foram feitas várias reuniões visando ter um controle mínimo lá. ( SC3)

[...] Havia na realidade essa APA, ela foi criada pelo Idema, no governo de Garibaldi, mas no nosso entender ela aconteceu principalmente por força do empresário local que via a coisa... assim... uma perspectiva de crescimento muito grande, entendia que por ser uma área sensível de ambiente recifal deveriam haver ferramentas de ordenamento pra que o uso pudesse ser sustentável. (SC2)

[...] Então essas empresas começaram a atuar nos parrachos e a APA foi criada em função disso, certo. Por quê? Porque começou dando muito conflito lá, cada dia chegava uma empresa diferente e eles mesmos, esses empresários, eles mesmos, eles começaram a se preocupar porque ia encher, encher, encher e já se tinha no Ministério do Meio Ambiente, [...] vários estudos de indicação de áreas que devem ser Unidades de Conservação e já tinha uma indicação daquela áreas pela fragilidade, pela beleza e os recifes de corais serem ameaçado no mundo inteiro, de ser transformado aquilo em uma Unidade de Conservação. [...] e os empresários começaram a se preocupar, mas se preocupar lógico do interesse deles, porque chegava um empresário colocava uma empresa lá, aí chegava outro colocava outra, no final já tinha seis (6), então foi que eles foram pro Ibama. (OP2)

O contato inicial dos empresários do turismo foi com o Ibama, já que as áreas marinhas são de jurisdição federal e um estudo na região já havia sido realizado pelo órgão, o Probio, Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira. E dentre os resultados desse estudo, houve a indicação de criação de Unidades de Conservação, dentre as quais havia, no RN, a área “Grupo de Recifes de Cabo de São Roque”, que abrange a área atual da Aparc.



Sendo assim, os principais envolvidos nesse processo de criação da Aparc foram os empresários, representantes da sociedade civil, juntamente com o Idema. Então, o que se observa é que a iniciativa partiu de um grupo, que, de uma maneira ou de outra, se sentiu ameaçado pela expansão da atividade turística que estava ocorrendo nos parrachos de Maracajaú, colocando em risco o principal atrativo natural. E um modo de proteger esse espaço seria a criação de uma UC, que impediria a expansão desordenada da atividade, ao menos até a elaboração do plano de manejo, cujo estudo revelaria a capacidade de carga da área e regulamentaria as atividades desenvolvidas no local.

Machado (2005) afirma que o uso das unidades de conservação, para a atividade turística, seria uma importante ferramenta alternativa de sustentabilidade, sendo um forte aliado nas políticas conservacionistas, quando bem executado. Porém, o que se observa aqui é um jogo de interesses aliado à preservação ambiental. Se não há um controle e se a exploração ocorre de maneira desordenada, consequentemente, o principal atrativo fica comprometido, a beleza natural, os animais, os recifes, provavelmente, serão extintos. De toda forma, a região é muito frágil, de modo que alguns estudos apontam que, até mesmo, a pesca deveria ser restrita em determinados locais da região.

No entanto, a discussão estabelecida não é somente relacionada à importância da preservação, mas também aos anseios mercadológicos e porque não dizer particulares, que levaram a criação dessa UC. Basta dizer que a comunidade só foi informada da criação após a instalação do Decreto nº 15.746/2001, o que causou insatisfação. Essa ausência de comunicação não condiz com a aplicação de uma gestão social, intrinsecamente relacionada com gestão participativa e descentralizada, pois, de acordo com Fischer (2007), a gestão social é definida como o ato relacional capaz de regular processos por meio da mobilização ampla de atores na tomada de decisões, valorizando as estruturas descentralizadas e participativas para alcançar um bem coletivamente planejado, viável e sustentável a médio e longo prazo.

A maior parte da comunidade da região possui baixa escolaridade, e alguns não sabiam, sequer, o que significava uma APA. Muitos acreditavam que a criação da UC iria prejudicar suas atividades proibindo a pesca, já que eles não foram informados do que estava acontecendo, poderiam imaginar o que quisessem, ou acreditar em qualquer coisa que lhes fossem ditas.

Na realidade, APA é uma das unidades de conservação que menos coíbi atividades dentro dela, ela é de uso sustentável, e visa manter as atividades já existentes, e um

dos objetivos da criação da Aparc foi proceder a um ordenamento das atividades realizadas no mar para que seu desenvolvimento acontecesse de forma sustentável.

Porém, o fato de não ter havido a consulta pública já vai de encontro ao que diz o artigo 22, parágrafo 2º e 3º, da Lei nº 9.985/2000: “A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.” (BRASIL, 2000)

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

De fato, o que rege esse artigo não foi levado a efeito na criação da Aparc que aconteceu em 6 de junho de 2001, enquanto a Lei nº 9.985 foi publicada em 18 de julho de 2000, conforme pode ser observado nos trechos abaixo quando houve o questionamento sobre ter havido ou não a consulta pública:

[...] Houve não. Não houve. [...] e essa criação dessa APA foi feita assim uma coisa que... teve um sigilo, quando estourou foi de uma vez. Teve uma pessoa que me avisou [...] Aí ele disse: “Olhe, você tenha muito cuidado que tão querendo criar aí um decreto que em tirar os pescador das atividades lá dos parrachos.” Quando veio foi uma bomba. [...] A gente ficou sabendo quando chamaram a gente pra criar o Conselho.(SC5)

[...] Então, dentro desse processo todo a APA foi criada em dois mil e um (2001), Garibaldi assinou o decreto numa cerimônia no Bosque dos Namorados, nesse momento não houve participação nenhuma da comunidade no sentido de querem uma APA, não querem uma APA, na realidade foi uma APA criada, como todas as outras, por decreto, de cima pra baixo, mas no meu entender, o de alguém que tá lá esses anos todos talvez fosse o único caminho pra que realmente a coisa acontecesse, porque a gente sabe pela experiência nesses anos todos de Conselho Gestor é que é tudo muito difícil, falta muita informação pras pessoas de todos os/ as camadas envolvidas, tanto da comunidade, quanto... muito conflito de interesses, pessoal de Colônia, de Associações, de das empresas, enfim...(SC2)

[...] Os moradores das comunidades, agora eu tô falando dum modo geral, as comunidades nunca foram consultada de nada. [...] Pouca gente sabe como se deu a criação dessa APA. [...] Mas as comunidades mesmo nunca foram consultada, nunca existiu consulta, entendeu. [...] Pelo fato de as coisas ter acontecido debaixo dos pano, a criação dessa APA. (SC6)

[...] Não, porque na época num se fazia. [...] então assim naquela época pra você ter uma idéia não existia nem o Núcleo de Unidade de Conservação no Idema, [...] então as pessoas não eram preparadas nem pra uma gestão de uma Unidade de Conservação, foi criada mais assim como uma emergência. [...] Então não houve consulta pública, hoje, por exemplo, toda Unidade que

é criada tem que ter, é obrigatório. Não que o SNUC sempre falou isso, mas é aquela coisa, o SNUC foi de dois mil (2000) e a APA de dois mil e um (2001) é um ano de diferença, ainda num tinha técnicos ainda preparados, num tinha experiência, então não houve consulta pública.(OP2)

No momento em que a consulta pública não existe, e que a comunidade é informada por outras pessoas do que acontece em seu local de moradia, de trabalho, dá margem a sentimentos diversos, como a sensação de que foram enganados, de que o estado não está agindo com clareza e transparência, que está ao lado dos empresários, dos mais fortes, e não da comunidade mais necessitada, que acoberta e prioriza outros valores, que não seja o desenvolvimento de todos em contrapartida ao enriquecimento de poucos. Muitas informações chegam distorcidas, muitas vezes, erradas; isso faz com que a comunidade se posicione contra uma ação que pode, até mesmo, favorecê-la, mas, por falta de informação, não tem como apoiar uma decisão, ou seja, surgem sentimentos de insatisfação, de revolta, sensação de descomprometimento com os menos favorecidos.

O Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, surge dois anos após a Lei nº 9.985 para regulamentar alguns artigos, tais como o art. 22, que rege sobre consulta pública e já mencionado acima. E o seu art. 4º estabelece o seguinte: “Compete ao órgão gestor proponente de nova unidade de conservação (...) realizar, quando for o caso, a consulta pública (...)” (BRASIL, 2002)

Mediante essa mudança, que implica a ausência de obrigatoriedade da consulta pública, determinou-se que o órgão gestor deve ter o discernimento de decidir se a consulta pública deve ser ou não realizada, até porque essa é uma das maneiras de iniciar um processo com uma gestão já participativa e democrática. E nesse momento de consulta pública que compete ao órgão gestor repassar a comunidade o entendimento do que vai acontecer, conforme é mencionado no parágrafo 2, do art. 5º do Decreto nº 4.340/2000: “No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.”

Nesse primeiro momento do processo de criação da Aparc, não foi possível identificar os princípios de uma gestão participativa, já que nem todos os envolvidos no processo foram comunicados da decisão.

#### 4.1.2 Composição do conselho gestor

O Decreto nº 4.340/2002 apresenta outras diretrizes que devem ser aplicadas em uma UC, através da composição de seu conselho gestor, para que a gestão empregada na APA se torne o mais participativa possível. Desse modo, na formação do conselho gestor deverá conter as seguintes representações:

- i. Órgãos ambientais dos três níveis da federação (governos municipal, estadual e federal).
- ii. Órgãos de áreas afins dos três níveis da federação (nesse caso, será verificada a presença dos órgãos de turismo).
- iii. Comunidade científica e organizações não-governamentais atuantes na região.
- iv. População residente e do entorno.
- v. Trabalhadores e setor privado atuantes na região.

A análise da composição do conselho gestor e sua evolução realizada abaixo permitiu identificar quais as instituições presentes e verificar se atende aos critérios de presença mencionados acima, que visam garantir o funcionamento e a participação de todos os envolvidos no processo de gestão da APA.

A análise das atas de reunião do conselho e os documentos do Idema, entre os anos de 2001 e 2013, indicou que o Conselho passou por cinco diferentes composições de acordo com os instrumentos apresentados na tabela 2.

**Tabela 2** - Instrumentos regentes de novas composições do Conselho.

| Ano  | Instrumento                     |
|------|---------------------------------|
| 2001 | Decreto 15.746                  |
| 2002 | Decreto 15.919                  |
| 2002 | Ata da 4º reunião - 16/10/2002  |
| 2005 | Ata da 12º reunião - 05/05/2005 |
| 2006 | Ata da 17ª reunião – 06/07/2006 |

**Fonte:** Paiva (2014)

A primeira composição oficial foi estabelecida pelo Decreto nº 15.746, de 6 de junho de 2001, que criou a Aparc. Esse decreto indicou os Órgãos Públicos, entidades e segmentos que deveriam ser representados no Conselho, conforme o artigo 8º, que menciona o seguinte:

“O Conselho Gestor da APA dos Recifes de Corais será composto pelo Diretor geral do Idema e por um representante de cada um dos seguintes órgãos, entidades e segmentos:

- I. Secretaria de Estado do Turismo.
- II. Prefeitura Municipal de Touros.
- III. Prefeitura Municipal de Rio do Fogo.
- IV. Prefeitura Municipal de Maxaranguape.
- V. Empresários de turismo que praticam passeios marítimos na área da APA.
- VI. Mergulhadores.
- VII. Organização não governamental ambientalista sediada e atuante nos Municípios abrangidos pela APA.
- VIII. Colônia de pescadores sediada e atuante nos Municípios abrangidos pela APA.
- IX. Associação de moradores das praias dos Municípios de Touros, Rio do Fogo e Maxaranguape.”

Em 9 de novembro de 2001, ocorreu a primeira reunião registrada em ata, quando aconteceu a instalação do conselho gestor, porém não houve posse de conselheiros. Na segunda reunião, em 5 de dezembro do mesmo ano, ocorreu a posse das representações mencionadas acima, exceto da ONG, da Associação de moradores de Rio do Fogo e Touros, e da Colônia de Pescadores, que não escolheram seus representantes, fazendo com que as vagas ficassem abertas até que fossem definidos os nomes para representá-las. Nessa mesma reunião, houve solicitações de inclusões de outras representações, como foi o caso das Câmaras Municipais de cada Município, e dos pescadores que solicitaram, oficialmente, a inclusão de uma representação de colônia por cada município que abrange a APA, do mesmo modo que a Associação de Moradores obteve, pois o modo como foi escrito no decreto, dificultou a clareza no entendimento, haja vista que, na área pesquisada, existem várias colônias de pescadores.

Alguns outros órgãos e instituições diferentes daquelas mencionadas no artigo 8º também tiveram seus assentos confirmados e tomaram posse no Conselho, tais como: GRPU, UFRN, Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), cuja inclusão foi baseada no artigo 9º que rege o seguinte:

“Poderão fazer parte do Conselho Gestor da APA dos Recifes de Corais os órgãos federais com atribuições e atuação na área, bem como organismos privados de âmbito

nacional ou regional, cuja participação na gestão da APA seja considerada relevante pelo Conselho.”

A primeira modificação de composição do conselho foi realizada pelo Decreto nº 15.919, publicado em 27 de fevereiro de 2002. Esse documento apresentou as seguintes inclusões no conselho da Aparc:

- I. Câmara Municipal de Touros
- II. Câmara Municipal de Rio do Fogo
- III. Câmara Municipal de Maxaranguape
- IV. Colônia de Pescadores sediadas no Município de Touros
- V. Colônia de Pescadores sediadas no Município de Rio do Fogo
- VI. Colônia de Pescadores sediadas no Município de Maxaranguape

Ainda no ano de 2002, foi realizada mais uma modificação de composição, durante a 4ª reunião do conselho, realizada em 16 de outubro, quando ocorreu a inclusão do Ibama nas representações do conselho. A quarta mudança na composição ocorreu em 2005, na 12ª reunião em 5 de maio, quando o Cefet e BNB solicitaram desligamento do Conselho. E por fim, a última e quinta alteração na composição ocorreu em 6 de julho de 2006, com a inclusão do MPA, durante a 17ª reunião. Tais modificações estão registradas em atas das respectivas reuniões do conselho gestor.

A composição vigente do conselho gestor, desde a última mudança em 2006, consta no Regimento Interno desse conselho, que foi aprovado pelo Conema e publicada, oficialmente, em 19 de agosto de 2009, pela Resolução nº 05/2009. Essa composição, que pode ser visualizada no quadro 7, apresenta 21 instituições, sendo 11 representantes dos Órgãos Públicos, e 10 representantes da Sociedade Civil, ou seja, não existe paridade entre os dois segmentos existentes.

De acordo com o Decreto nº 4.340/2000, a representação dos Órgãos Públicos e da Sociedade Civil, nos conselhos, deve ser, sempre que possível, paritária, considerando as peculiaridades regionais.

**Quadro 7 – Composição atual do conselho da Aparc (2014)**

| <b>ÓRGÃOS PÚBLICOS</b> |                                                    |
|------------------------|----------------------------------------------------|
| 1.                     | Idema                                              |
| 2.                     | Secretaria Estadual de Turismo (Setur)             |
| 3.                     | Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU)    |
| 4.                     | Ibama                                              |
| 5.                     | Ministério da Pesca e Agricultura (MPA)            |
| 6.                     | Prefeitura Municipal de Maxaranguape               |
| 7.                     | Prefeitura Municipal de Rio do Fogo                |
| 8.                     | Prefeitura Municipal de Touros                     |
| 9.                     | Câmara Municipal de Maxaranguape                   |
| 10.                    | Câmara Municipal de Rio do Fogo                    |
| 11.                    | Câmara Municipal de Touros                         |
| <b>SOCIEDADE CIVIL</b> |                                                    |
| 1.                     | Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) |
| 2.                     | Organização Não Governamental Ambientalista        |
| 3.                     | Colônia de Pescadores de Maxaranguape              |
| 4.                     | Colônia de Pescadores de Rio do Fogo               |
| 5.                     | Colônia de Pescadores de Touros                    |
| 6.                     | Empresário de Passeios Turísticos                  |
| 7.                     | Mergulhadores Instrutores                          |
| 8.                     | Associação de Moradores das Praias de Maxaranguape |
| 9.                     | Associação de Moradores das Praias de Rio do Fogo  |
| 10.                    | Associação de Moradores das Praias de Touros       |

**Fonte:** Paiva (2014)

Passados doze anos desde o movimento de criação em 2001 até dezembro de 2013, o Conselho passou por quatro modificações, com um total de 23 instituições, já listadas no quadro 7, acrescentando ainda o BNB e Cefet que já integraram o Conselho anteriormente e solicitaram desligamento, conforme já mencionado. Desse modo, sua composição se mantém desde 2006, quando houve a última inclusão de representação com a integração do MPA, ou seja, o Conselho permanece sem substituições, inclusões ou desligamentos desde esse ano.

Pelo exposto, é possível observar que os critérios estabelecidos pela Lei nº 9.985/2000 e Decreto nº 4.340/2002 visando garantir o funcionamento, a participação e a representação são atendidos, parcialmente, em relação à presença de algumas representações conforme pode ser observado no quadro 8.

**Quadro 8** – Critérios que visam ao funcionamento, à participação e à representação.

| CRITÉRIOS                                        | REALIZAÇÃO                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Consulta Pública para a criação da UC            | <b>Não.</b> A consulta pública não foi realizada.                                                                                                                                                                                        |
| Órgãos Ambientais dos três níveis da federação.  | <b>Sim.</b> Como a UC é estadual, não há a obrigatoriedade de uma representação municipal. Há a representação Estadual e Federal, através do Idema (órgão gestor) e o Ibama, respectivamente.                                            |
| Órgãos de áreas afins                            | <b>Sim.</b> Presença de representações relacionadas às atividades desenvolvidas na região e com UC, como a Setur, MPA e GRPU.                                                                                                            |
| Comunidade científica e ONG                      | <b>Sim.</b> A UFRN possui assento no conselho gestor e realiza pesquisas na área desde sua criação. A ONG também possui assento mas, somente a partir da 46ª reunião, é que apresentou membro, ficando bastante tempo sem representação. |
| População e do entorno                           | <b>Sim.</b> Presença no conselho gestor das Associações de Moradores das Praias da Aparc.                                                                                                                                                |
| Trabalhadores e setor privado atuantes na região | <b>Sim.</b> Colônia de Pescadores representando os trabalhadores, os empresários do Turismo e Mergulhadores instrutores.                                                                                                                 |

**Fonte:** Paiva (2014)

Dentre os tópicos analisados no quadro 8, somente o primeiro apresentou uma resposta negativa; porém as demais, apesar de terem obtido resposta positiva, não apresentam uma representação completa, uma vez que permaneceram por longos períodos sem conselheiros, descaracterizando a gestão participativa, como é caso da ONG, que, somente, na 45ª reunião teve indicação e posse do conselheiro, mesmo possuindo assento no Conselho desde a 2ª reunião, e também a classe dos empresários e dos mergulhadores que realizaram o caminho reverso, pois apresentavam representações atuantes desde o início do Conselho, no entanto, as cadeiras estão vazias desde a 44ª e 42ª reunião, respectivamente.

O Regimento Interno do conselho gestor, em seu art. 15, parágrafo 1º, diz que o mandato dos conselheiros representantes dos OP será de dois anos, admitida a recondução sucessiva, ficando a critério desses mesmos órgãos, a substituição ou manutenção dos conselheiros que os representa a qualquer tempo. Enquanto o mandato para os representantes da Sociedade Civil, conforme o parágrafo 2º, corresponderá a doze reuniões ordinárias admitidas uma única recondução por igual período, sendo tal função não remunerada e considerada atividade de relevante interesse público.

Quando a lei se refere ao tempo de mandato, trata-se do conselheiro e não da instituição, de modo que a composição do Conselho Gestor pode permanecer por tempo indeterminado, e a obrigatoriedade da substituição é direcionada, somente, para os conselheiros representantes da Sociedade Civil, já que, para os dos Órgãos Públicos, não foi estipulado tempo mínimo, podendo o mesmo conselheiro ser reconduzido ao cargo por várias vezes.

A composição do Conselho da Aparc foi formada a partir de indicações e/ou convites da gestão da Unidade para os OP e Instituições da SC com atuação na região onde a



APA se localiza. As composições eram formadas em reuniões ordinárias ou extraordinárias, como também a posse dos novos conselheiros, e registradas nas respectivas atas de reunião. No caso da escolha dos conselheiros, se for representante de OP, deverá ser indicado pelo próprio órgão, e se houver vacância de membro, o Conselho pedirá, formalmente, sua substituição ao órgão que representa. E se for representante da SC, o preenchimento da vaga deverá ser efetivado por meio de eleição para escolha de novo representante entre reunião da classe, registrada em ata e reconhecida em cartório.

#### **4.1.3 Critérios de Graham, Amos e Pumtre (2003) para análise da gestão participativa na Aparc**

A seguir, são apresentados os critérios estabelecidos por Graham, Amos e Pumtre (2003) e utilizados para análise da gestão participativa na Aparc, relacionando-os a trechos das entrevistas efetivadas. O critério escolhido foi o “Legitimidade e Voz”, e que devem atender aos itens que seguem:

- Descentralização – contexto de autonomia em tomadas de decisão na gestão da UC aliada a instâncias de controle social.
- Participação – direito de voz a todos os implicados nas tomadas de decisões.
- Participação das associações na gestão da UC.

O grau de descentralização, nas tomadas de decisões, está diretamente relacionado à questão do controle social, que diz respeito a como a sociedade acompanha e tem ingerência sobre a gestão da APA. A principal instância de controle social reconhecida na legislação brasileira são os conselhos. No caso, dois níveis de controle social: o exercido pelas associações sobre os seus representantes e o exercido pelos conselheiros na gestão da UC (COZZOLINO, 2005).

No roteiro semiestruturado das entrevistas, algumas questões abordaram sobre as decisões tomadas pelo conselho gestor durante as reuniões, se houve transparência nessas decisões e se elas foram acatadas, tornando-se vigentes. O intuito foi verificar se a gestão realizada no conselho gestor da Aparc é descentralizada ou não. E diante do posicionamento em aceitar ou não o que foi votado em maioria pelo conselho gestor, observar como pensa o conselheiro quando tomam conhecimento de que as decisões finais são diferentes da que eles

votaram, mesmo cientes de que o conselho é consultivo e no que isso interfere na participação nas reuniões.

O objetivo geral do conselho gestor da Aparc, apresentado no 2º artigo de seu Regimento Interno, é o de garantir a gestão democrática da UC. E esse tipo de gestão requer a participação de todos os envolvidos no processo.

As reuniões do conselho gestor são atividades abertas a todos os que queiram participar, sendo possível interagir com o Conselho mesmo sem ser conselheiro, havendo a liberdade para que todos os presentes falem o que pensam, defendam seus pontos de vista e tirem suas dúvidas, ou seja, foi observado que o direito de voz existe. Essas atitudes foram identificadas mediante a observação não-participante ocorrida durante algumas reuniões, e a análise das atas, quando é relatada a fala/intervenção de várias pessoas que não fazem parte do conselho.

[...] então a voz da comunidade, [...] as reuniões abertas deu espaço não só pra representação institucional, mas quando a gente vai nas atas, a gente observa muito a fala de quem participa nas reuniões e dos próprios moradores. Então é um aspecto que eu acho importante, que o Conselho e na realização das suas reuniões ele serviu como um espaço de voz pra, principalmente pra pesca artesanal e pros pescadores. (OP1)

Pelo fato de a votação ocorrer somente entre os conselheiros, torna-se imprescindível que todos os segmentos que possuam representação indiquem uma pessoa para ser membro e, conseqüentemente, defender as causas pertinentes aos interesses da classe.

Em relação à votação, nos arts. 22 e 23 do Regimento Interno, consta que, após esgotadas as discussões, as matérias serão colocadas em votação, tendo direito a voto, todos os Conselheiros, titulares ou seus respectivos suplentes, cabendo ao Presidente da reunião, em caso de empate, o voto de qualidade.

De fato, algumas importantes conquistas já foram alcançadas através da atuação do conselho, como exemplo há a liberação de cotas de visitação turística aos parrachos de Maracajá para os pescadores. Scherl et al. (2006) enfatizam que o turismo não deve ser visto como uma solução para todos os problemas e nem ser a única atividade da comunidade, mas ser uma atividade complementar. Sendo assim, apesar da atividade dos pescadores, a princípio, ser a pesca, muitos apresentavam interesse em realizar os passeios turísticos e reivindicavam esta liberação durante as reuniões do conselho, já que o passeio era uma atividade realizada apenas pelos empresários, e que, após a criação da UC, foi proibido o

aumento do número de cotas de visitação em relação à quantidade já estabelecida até que o plano de manejo fosse finalizado.

[...] Óbvio que a maioria das coisas, das decisões, das coisas que são lá da APA mesmo foram construídas e consolidadas dentro do Conselho, inclusive coisas bem importantes assim e que mudaram até a forma de uso da área, de participação da comunidade e socialmente. Então assim num dá pra dizer que o Conselho não tem sua relevância, muito pelo contrário, o Conselho foi muito importante na construção do que é a APA hoje, né... (SC3)

[...] a gente vota, as reuniões são abertas, então tudo que está sendo votado ali todo mundo tá vendo, e depois isso é levado mais adiante, o Idema baixa uma portaria, faz algum decreto, transforma isso digamos em uma lei e entra em vigor, que também passa pelo Conema, nós somos só consultivos, a gente não tem poder de dizer vai ser isso e pronto, mas geralmente o que a gente acaba decidindo é acatado mais pra frente... eu vejo dessa forma. (SC1)

O Conselho Gestor possui caráter consultivo, conforme consta no artigo 6º do Decreto nº 15.746/2001: “Fica constituído o Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental – APA dos Recifes de Corais, como instância consultiva para o planejamento estratégico da unidade”. (RN, 2001). E observa-se que os conselheiros têm consciência da possibilidade de não deliberação do que é votado em reunião.

Olha, muitas decisões assim, todas, na verdade, todas as decisões elas passam pelo Conselho. Agora o Conselho ele é um conselho consultivo, né, não deliberativo. Então muitas coisas apesar de passar pelo Conselho, mesmo o Conselho se posicionando contrário ou até em determinados momentos realmente se posicionando contra alguma decisão, muitas vezes essa decisão acaba ocorrendo independente do Conselho e na maioria das vezes essas decisões são decisões políticas, que às vezes tem mais força do que o próprio Conselho. [...] Eu sei que muita gente acha que não e tal, mas é a verdade nua e crua. Muitas decisões passam pelo Conselho e passam por cima do Conselho. Realmente ocorre. (SC3)

[...] tudo que é/ as decisões, resoluções, portarias passa pelo Conselho Gestor. Nem sempre o que o Conselho Gestor pleiteia, às vezes... é aceito. Porque ali tem vários interesses, são grupos de interesses e o Idema é o órgão gestor, mas o Conselho lá é consultivo não é deliberativo, também tem que ver isso. Que o conselho consultivo ele tem assim... a atuação dele, as decisões dele têm um limite, ele não delibera, ele só é consultado. (OP2)

Quando se vai pra reunião do conselho, todo mundo já sai com um tema traçado, ou seja, as reuniões, as decisões, por exemplo, a gente já tivemos assim um desprazer de votar algumas matéria no conselho e ter aprovação da maioria e depois foi desmanchado junto ao Idema. Apesar porque como o conselho ele é consultivo então significa dizer que o conselho num tem

quase poder de decisão, ele é apenas consultado. E quando é um tema assim que o órgão do governo que no caso é o Idema realmente acata as decisões do conselho aí as coisas acontece como tem que acontecer, mas geralmente nos bastidores é que as coisas funciona, entendeu. Pelo menos é o que eu tenho visto (...). (SC6)

Apesar dos Conselheiros saberem que o conselho é consultivo e não deliberativo, o que se observa nas entrevistas dos representantes da Sociedade Civil, é que há um sentimento forte de insatisfação quando o voto da maioria não é levado em consideração, gerando um sentimento de descrença em relação à gestão que é realizada na Aparc, causando, posteriormente, um desestímulo à participação no conselho.

Olhe, eu pra falar a verdade eu prefiro as decisões que são tomada exteriormente, porque aquelas decisões que são tomada (rindo) no conselho geralmente elas são fruto de alguma negociação que se faz antes. (SC6)

Porque se a gente tira nosso tempo pra participar dum conselho, às vezes você tem outra atividade, mas abre mão daquela outra atividade, de outro compromisso pra ir pr'aquelas reuniões e de repente você não ser reconhecido! Não ser valorizado! É como o pessoal de Rio do Fogo vem aqui assistir as reuniões tão vendo que Conselho e nada aqui é a mesma coisa. O conselho é só um espelho, é uma forma deles dizer "Tem um Conselho." – mas não tem voz. (SC4)

[...] e aí você desestimula... você tem lá meia dúzia de pessoas que tão dentro do que precisa ser aprovado e resolvido e aquilo é aprovado e resolvido, se tem no papel, se tem tudo registrado que tá sendo feito, que isso, que aquilo outro, do ponto de vista jurídico eles armam pra tarefa... como se diz... respaldados, mas na prática, na minha visão particular, é tudo um grande faz de conta, poderia ser muito melhor.(SC2)

Em alguns momentos, observa-se que o que é votado e discutido, vai de encontro aos objetivos da criação de uma unidade de conservação, em defesa de interesses individuais, fazendo com que o órgão gestor, diante de suas atribuições, analise a possibilidade de acatar ou não o que foi decidido no conselho. E a participação das associações na gestão da UC, mediante comparecimento dos conselheiros nas reuniões, fica relacionada aos assuntos da pauta que serão discutidos, se são ou não do interesse da classe.

[...] É... São importantes apesar de ter jogos de interesse, muitas vezes o que o Conselho quer não passa porque a decisão final é do Idema. Algumas decisões certas outras nem sempre. Há como todo fórum de debate é um jogo de interesse dali, também, né aquele negócio harmônico que todo mundo tem o seu jogo de interesse, tem aqueles momentos que os conselheiros só participam quando é uma pauta de interesse deles. Então quando é uma pauta de cota, por exemplo, que é de interesse dos pescadores e dos empresários, eles tão lá presentes, quando é uma pauta que é só

pesquisa que é importantíssimo pra preservação da área eles não vão porque não é de interesse deles, então é um pouco conflitante por isso. Mas num modo geral é o único fórum que tem lá de debate, se num fosse ele, talvez a situação fosse pior. (OP2)

[...] mas na prática o que acontece é que o pessoal do poder público normalmente comparece porque é gente que tá lá, alguns tem mais compromisso, outros têm menos comprometimento, mas comparecem de alguma maneira e os segmentos da sociedade civil eles eles... vão de acordo com o que tá acontecendo (SC2)

[...] Só tem a cadeira. [...] os único assim que tenta se representar são os que tão envolvido diretamente na atividade. A gente tenta, porque nós tamo, nós tamo diretamente na atividade, então nós sabe de tudo o que acontece aqui. Os empresário... houve um racha entre eles porque eles tinha uma cadeira também, num tem mais, mas quando tinha eles representava eles mesmo. Quer dizer, cada pessoa tenta representar sua classe. (SC6)

O que se observa é que a participação está atrelada aos interesses da classe, conforme alguns relatos das entrevistas transcritas acima, e o que ocorre é a existência da cadeira de representação no Conselho Gestor, porém sem conselheiro que a represente. Algumas entidades que estão mencionadas no Decreto de Criação ou Regimento Interno, principalmente as representações da sociedade civil, têm o direito de participar, devendo assim se organizar para indicar um representante. Porém a participação é facultativa, o que, muitas vezes, faz com que o assento fique vazio.

Quando há renovação do Conselho há um ofício do conselho convidando porque a gente não pode obrigar, é facultativo, e se convida para a participação no conselho. As entidades que estão no decreto, na composição do conselho [...] Ela pode acontecer também, no caso principalmente da comunidade que eles participam das reuniões, às vezes não sabem da renovação, que normalmente a entidade não tava formada, há também o convite através de ofício ou um convite informal chamando a pessoa, dizendo que ela tem direito, que a entidade dela tem direito, ... se organize e que indique os representantes da entidade para participar.(OP2)

Na análise realizada no tópico seguinte, foi possível observar longos períodos de ausências de representações, que exemplifica bem essa situação. E essas ausências compromete o desenvolvimento de gestão participativa na UC. Em 2012 e 2013, a participação nas reuniões apresentou os menores índices, e desde 2011, com a mudança de gestor da Aparc, a frequência apresentou queda, e, em alguns relatos das entrevistas, é possível identificar uma falta de sintonia com a nova gestão.

O que eu sinto é que nesse último governo houve um movimento no sentido de esvaziar mesmo os Conselhos, você me perguntou de transparência, pra que pudesse ter menos polêmica e ser feito o que tem que ser feito sem problemas. Então o próprio Conselho de Maracajá eu acho que ele perdeu força, as reuniões elas perderam força, hoje ele tá mais vazio e tá menos. [...] Força maior que vem no sentido de esvaziar, de frustrar os atores, cada vez menos gente participando, cada vez menos gente se interessa (SC2)

Até dentro da própria diretoria, do próprio pessoal do Idema, quando Fábio Góis nos oito (8) anos de administração de Vilma, o Conselho tinha uma volúpia vamos dizer assim, o Conselho era empolgado, entendeu, os membros iam com o devido respeito, que o atual presidente do Conselho tem eu acho que ele... num se sente motivado [...] A reunião antigamente eram reuniões muito boas, tinha dia da gente ter dezoito (18) membros [...] Era um negócio que todo mundo se empolgava. (OP4)

Então qué que aconteceu nas reuniões do Idema, na época de Dr. Fábio Góis era diferente, era totalmente diferente, ele escutava, ele dava opinião, ele sugeria tá entendendo, - “Olhe, vamos fazer assim pra ver se dá melhor, pra não ter conflito.” – Mas já o menino que tá agora não, ele a gente vê que ele puxa muito, eu já disse até a ele em reunião, que ele puxa muito pro lado dos empresários e ele tem que ver a comunidade. (SC4)

Quando era na gestão anterior [...] De Fábio... Fábio Góis aí existia transparência. Tudo ele, ele queria igualdade, mas hoje ali num existe igualdade. A representação do Idema hoje, o representante do Idema, só puxa mais pro lado dos empresários, eu acho que nós como conselheiro duma classe pescadora acho que nós tamo querendo igualdade. Não queremos que seja mais pra um do que pra outro, queremos que seja tudo igual. (SC5)

Em um conselho gestor, quando os representantes, ou uma parte deles não se sentem acolhidos ou não identificam igualdade e transparência nas decisões, a tendência é que diminua o interesse em participar e os conflitos tendem a surgir ou aumentar.

A transparência das decisões é item fundamental em um processo de gestão participativa. Árguedas (2008) enfatiza que a participação para ser efetiva, especialmente na gestão de UC, precisa considerar alguns elementos, dentre eles está o diálogo baseado na transparência, equidade, seriedade e respeito. E em relação à transparência das decisões, seguem alguns relatos das entrevistas cujo tema é debatido:

Mas existe sim, num dá pra dizer que num existe transparência. Existe transparência. O que eu acho que às vezes incomoda, né, é só isso. Algumas decisões, às vezes, não leva-se em conta o Conselho. Que é um Conselho multi, né, multidisciplinar assim, tem participação de todos os segmentos da sociedade e que era pra ter eu imagino assim um poder maior do que realmente às vezes tem, mas enfim é isso. (SC3)

[...] principalmente quando ele sai do Conselho Gestor da APA e vai pro Conema, aí existe muita falta de transparência do que chega no Conema. Quando eles querem eles passam por cima que nem rolo compressor, que aí entra questão política, eles se articulam, esvaziam o Conselho (SC2)

[...] são pessoas que estão ali oficialmente representando, as ações do conselho, as reuniões são abertas, e voto certo, então, assim, é transparente. Eu acho né? Nesse sentido sim transparente. (SC1)  
As transparências das decisões elas oscilam muito [...] primeiro eles perguntam aqui, mas quando chega lá não for o que eles queriam, eles desmancham (SC4)

Outra coisa que eu vejo muito que ali num tem transparência e o que vem de lá do Idema ele só puxa as coisa pra empresário, pescador não (SC5)  
Embora a comunidade lá diga que não, mas na minha ótica as coisas sempre foram colocadas muito claras. O problema é que muita coisa que é decidido lá, certo, depois eles saem e analisam e vêem que fere o interesse particular deles certo. (OP4)

Então o que eu vejo assim de transparência é que tudo passa pela anuência do Conselho inclusive as pesquisas, todas as pesquisas que foram realizadas e que são realizadas na APA passa pela anuência do Conselho Gestor. (...) agora lógico que sempre há conflito, como qualquer fórum de debate tem conflitos. (OP2)

As normas e disciplinamento de usos e atividades exercidas na Aparc, mediante elaboração e aprovação do Conselho Gestor, devem ser submetidas à aprovação pelo Conema, conforme consta no parágrafo único, do artigo 10, do Decreto de Criação 15.746/2001. Por esse motivo é que, em alguns momentos, é possível observar a existência de duas etapas nesse processo de transparência: aquele em que as decisões são tomadas pelo conselho durante as reuniões, e a decisão final, quando o que foi resolvido em reunião, é encaminhado ao Conema, gerando, assim, dúvidas em relação à transparência das decisões já que a aprovação do conselho gestor não corresponde, necessariamente, à aprovação do Conema.

Baseado nos procedimentos metodológicos utilizados, entende-se que a gestão participativa em relação às tomadas de decisões dentro do conselho para efetivação do controle social pode ser considerada uma prática em construção, que depende do grau de organização de cada entidade. O que se evidencia na Aparc é um processo em desenvolvimento que demonstra a importância e necessidade de um fortalecimento das entidades civis e um maior envolvimento nas questões da APA. O Conselho Gestor não tem representação paritária e possui caráter consultivo, o que reduz seu poder de decisão e a efetivação de uma gestão participativa, apesar de haver na prática registros que evidenciam alguns processos deliberativos.

## 4.2 BLOCO 2: PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES NO CONSELHO GESTOR E SUA RELAÇÃO COM O TURISMO

A mobilização e escolha dos representantes é uma etapa essencial ao funcionamento do Conselho. Porém, é o conjunto de atividades e a regularidade na participação que têm o papel fundamental de garantir o espaço necessário para que a representação influencie diretamente no processo de gestão de uma unidade de conservação.

Nesse sentido, as reuniões do Conselho, sejam elas de caráter ordinário ou extraordinário, bem como mecanismos claros de convocação e a presença nas reuniões por parte dos conselheiros, constituem elementos essenciais que contribuem diretamente para a efetividade e o sucesso do processo de participação. Para alcançar os resultados desse objetivo no que se refere aos índices de participação do Conselho Gestor, os seguintes indicadores foram analisados:

- Número de reuniões
- Frequência
- Frequência por instituição

Em relação à atuação do Conselho Gestor, observa-se que a gestão participativa se efetiva na prática a partir de um conjunto de ações geradas a partir de propostas apresentadas e discutidas no âmbito deste fórum, através da participação do Poder Público e da Sociedade Civil, buscando as melhores alternativas em prol da Unidade e da sua área de influência. Sendo assim, para complementar o estudo deste objetivo no que tange à atuação do conselho gestor, foram analisadas as principais propostas provenientes deste fórum e relacionadas com a atividade turística e subsequente realização ou não de uma ação.

### 4.2.1 Número de reuniões

Desde o início da criação do Conselho Gestor, em 2001, até o ano de 2013, ocorreram 55 reuniões. As atas de todas elas foram analisadas, exceto a correspondente à 32ª reunião, que não consta no arquivo do Idema, órgão responsável pela elaboração e arquivamento desses documentos, e não existe cópia dela. Neste tópico da pesquisa, serão consideradas somente as reuniões que ocorreram de fato, ou seja, as que obtiveram quórum, reduzindo a quantidade para 44 reuniões, dentre as ordinárias e as extraordinárias. A análise das reuniões que não ocorreram por falta de quórum será realizada em outro momento.



No SNUC não há referências relacionadas ao número de reuniões, sendo observado somente no Regimento Interno do Conselho, e constitui-se em um dos pontos principais de um Conselho, pois, após a sua formação, é o primeiro passo para o funcionamento de uma gestão participativa em uma Unidade de Conservação.

Segundo o Regimento Interno, as reuniões ordinárias devem ocorrer, bimestralmente, ou seja, a cada dois meses, o que totalizaria seis reuniões ao ano. No entanto, o que foi observado, após análise das atas, é que não ocorreu regularidade tampouco a quantidade estipulada na maioria dos anos analisados, mesmo considerando as reuniões extraordinárias. Somente no ano de 2012, é que foram realizadas seis reuniões, mas ainda assim sendo quatro ordinárias e duas extraordinárias. Na tabela 3, é possível observar o número de reuniões ocorridas ao ano, o seu tipo e quais os meses de sua realização.

**Tabela 3 - Número de reuniões por ano**

| <b>Ano</b> | <b>Reuniões Ordinárias</b> | <b>Reuniões Extraordinárias</b> | <b>Total</b> | <b>Mês de realização</b> |
|------------|----------------------------|---------------------------------|--------------|--------------------------|
| 2001       | 2                          | 0                               | 2            | Nov-Dez                  |
| 2002       | 2                          | 0                               | 2            | Fev-Out                  |
| 2003       | 1                          | 0                               | 1            | Out                      |
| 2004       | 1                          | 2                               | 3            | Jan-Nov-Nov              |
| 2005       | 2                          | 1                               | 3            | Maio-Jun-Out             |
| 2006       | 4                          | 1                               | 5            | Jan-Fev-Jul-Set-Nov      |
| 2007       | 1                          | 2                               | 3            | Jun-Nov-Nov              |
| 2008       | 2                          | 1                               | 3            | Mar-Abr-Dez              |
| 2009       | 3                          | 2                               | 5            | Mar-Abr-Ago-Set-Nov      |
| 2010       | 1                          | 2                               | 3            | Fev-Mar-Nov              |
| 2011       | 2                          | 2                               | 4            | Abr-Maio-Jun-Ago-Ago     |
| 2012       | 4                          | 2                               | 6            | Mar-Maio-Jul-Set-Out-Dez |
| 2013       | 3                          | 2                               | 5            | Fev-Abr-Maio-Jun-Dez     |

**Fonte:** Paiva (2014)

Quanto à convocação de reuniões extraordinárias, de acordo com o art.7º, VI, do Regimento Interno, elas podem ser requeridas ao Presidente do conselho gestor pelos conselheiros, que devem justificar o pedido formalmente. No período analisado, foram realizadas 17 reuniões desse tipo, das quais 12 ocorreram no mês subsequente a uma reunião ordinária ou no próprio mês em questão, o que implica afirmar, após a análise das atas, que a

solicitação dessas reuniões ocorreu devido à necessidade em solucionar algum encaminhamento mais urgente da reunião anterior.

O intervalo de tempo entre as reuniões apresentou oscilação, de modo que a periodicidade de dois meses prevista no Regimento Interno ocorreu somente em 12 vezes, de um total de 44.

No ano de criação da Aparc e do conselho gestor, em 2001, houve apenas duas reuniões, o que é compreensível já que a primeira reunião, que trata da instalação do conselho gestor, foi realizada já no final do ano, em novembro, e a segunda ocorreu no mês subsequente, em dezembro, não havendo, assim, tempo hábil para a realização de outras atividades neste ano.

Porém a baixa quantidade de reuniões permanece no ano seguinte, em 2002, com apenas duas, e no ano de 2003, que apresenta o menor índice de todos, com apenas uma reunião. Somente a partir de 2004, esse índice começa a aumentar.

Os anos que apresentaram maiores números de reuniões foram 2006, 2009, 2012 e 2013, com cinco, cinco, seis e cinco reuniões, respectivamente. Assim, em todo o histórico do Conselho Gestor da Aparc, não houve um ano que apresentasse uma quantidade maior que o mínimo de seis reuniões estabelecido no Regimento Interno.

As atas das reuniões são submetidas à aprovação sempre na reunião subsequente e assinadas pelo Presidente da Reunião e pelos Conselheiros presentes, conforme rege o Regimento Interno, e deve conter, dentre várias informações, a indicação nominal dos conselheiros. Em relação a esse quesito, as atas referentes à 1ª até 29ª reunião, apresentam a identificação nominal dos conselheiros, mas não informam qual instituição ele representa, o que dificultou a análise em um primeiro momento. Somente a partir da ata da 30ª reunião, a informação é mostrada de maneira completa.

No caso específico da Aparc, não houve regularidade na realização das reuniões, pois, somente em um ano, foi atingido o mínimo estabelecido pelo Regimento Interno, e, mesmo assim, as que houve tiveram caráter extraordinário. O número de reuniões também diminuiu devido àquelas que não se realizaram por falta de quórum, o que remete a questionamentos sobre a falta de compromisso e interesse dos conselheiros em relação à gestão da APA.

A frequência das instituições através da presença de seus conselheiros, analisada logo em seguida, é condição essencial para que esse espaço possa, de fato, desenvolver na Aparc uma gestão representativa dos interesses da coletividade.

#### 4.2.2 Frequência

A análise da frequência foi realizada no período de 2002 a 2013, ou seja, a partir da 3ª até a 55ª reunião, mediante análise das atas e listas de presença. Foram considerados todos os tipos de reuniões, sejam ordinárias e extraordinárias, independente de haver ou não quórum.

A limitação da análise a partir da 3ª reunião, neste tópico justifica-se pelo fato de que, somente, nessa reunião, o Conselho se apresentou com uma quantidade relevante de representações.

É importante ressaltar a dificuldade encontrada na identificação dos conselheiros ou instituições nas atas ou listas de presença. As primeiras atas não informavam qual a instituição que determinado conselheiro representava; além disso, os documentos de posse existentes são restritos, de modo que, em alguns casos, só foi possível identificar o conselheiro, mas não a instituição, ou o contrário. Para critério de análise, o foco considerado para a pesquisa foi a instituição, até porque a rotatividade de conselheiros, para algumas representações, foi elevada.

Neste tópico sobre Frequência, para que haja uma melhor compreensão, a análise foi segmentada em três partes: frequência geral; comparação da frequência entre Órgãos Públicos e Sociedade Civil; e quórum.

##### *Frequência geral*

A frequência foi analisada considerando três formações de conselho gestor:

1. Na 3ª reunião, com 19 representações
2. Da 4ª até a 16ª reunião, com 20 representações
3. Da 17ª até a 55ª reunião, com 21 representações

A frequência média apresentada pelo Conselho durante todo o período analisado foi de 43,07%. A maior frequência geral foi observada no ano de 2006, com 56,21% e a menor no ano de 2012 com 27,50%. Apenas, três, de doze anos analisados, ultrapassaram o valor de 50% de presença das instituições nas reuniões: 2006, 2009 e 2010. (Tabela 4).

**Tabela 4 – Frequência geral por ano**

| <b>Ano</b> | <b>Frequência Média</b> |
|------------|-------------------------|
| 2002       | 40,20%                  |
| 2003       | 47,37%                  |
| 2004       | 48,68%                  |
| 2005       | 45,26%                  |
| 2006       | 56,21%                  |
| 2007       | 46,67%                  |
| 2008       | 39%                     |
| 2009       | 52%                     |
| 2010       | 51,67%                  |
| 2011       | 45%                     |
| 2012       | 27,50%                  |
| 2013       | 35,83%                  |

**Fonte:** Paiva (2014)

A frequência torna-se um assunto delicado, visto que reflete a participação dos envolvidos no processo de gestão, condição necessária para a existência de uma gestão democrática. Beni (2006) afirma que, em todo e qualquer projeto de mobilização social, o ideal é que a vinculação do público chegue ao nível de corresponsabilidade, pois as pessoas compreendem o quanto a sua participação é importante; elas se sentem responsáveis, acreditam no projeto e no alcance dos objetivos. A população precisa entender que a sua participação é importante e querer fazer parte desse processo. Questões relacionadas à ausência de conselheiros constaram de temas que foram abordados várias vezes em reuniões, cujas atas relatam insatisfação e preocupação por parte do conselho gestor, sendo inclusive assunto de pauta em oito delas. O conselho debate sobre assuntos relevantes para uma grande parcela da comunidade, haja vista que o turismo foi assunto de pauta de todas as atas analisadas e se trata de uma das principais atividades desenvolvidas na Aparc, concomitante à pesca que, também, é assunto bastante debatido. Mesmo sendo um assunto de interesse de vários, ainda ocorre baixa frequência dos representantes no conselho, que necessitam se sentir mais corresponsáveis pelo que ocorre na área, bem como pelo que é discutido em reunião. Igualmente, a população também deve nutrir esse sentimento de corresponsabilidade com as decisões que são tomadas pelo conselho para que possa eleger corretamente os seus representantes e cobrar sua presença nas reuniões.

### *Comparação da frequência entre Órgãos Públicos e Sociedade Civil*

A análise comparativa da frequência entre Órgãos Públicos e Sociedade Civil foi realizada mediante estudo comparativo entre a média anual da frequência entre as instituições no período de 2002 a 2013, através do cálculo da porcentagem de presença, e apresentou valor superior das instituições representantes dos Órgãos Públicos em todos os anos estudados, exceto o primeiro, que apresentou valor igual ao dos representantes da sociedade civil, conforme mostrado na tabela 5:

**Tabela 5 – Frequência Média Anual OPxSC**

| <b>Ano</b> | <b>Órgãos Públicos</b> | <b>Sociedade Civil</b> |
|------------|------------------------|------------------------|
| 2002       | 50,00%                 | 50,00%                 |
| 2003       | 66,67%                 | 33,33%                 |
| 2004       | 51,14%                 | 48,86%                 |
| 2005       | 56,46%                 | 43,54%                 |
| 2006       | 63,57%                 | 36,43%                 |
| 2007       | 55,00%                 | 45,00%                 |
| 2008       | 56,15%                 | 43,85%                 |
| 2009       | 55,67%                 | 44,33%                 |
| 2010       | 54,21%                 | 45,79%                 |
| 2011       | 51,23%                 | 48,77%                 |
| 2012       | 56,40%                 | 43,60%                 |
| 2013       | 62,87%                 | 37,13%                 |

**Fonte:** Paiva (2014)

Os valores da frequência média anual foi resultado do cálculo de porcentagem da quantidade de instituições presentes, separando-as por Órgãos Públicos e Sociedade Civil, e, depois, relacionando-os com a quantidade total de representações nas reuniões. Dentre as representações analisadas, as dos Órgãos Públicos apresentaram variação superior ao longo do período estudado enquanto que os representantes da sociedade civil se mantiveram desde o início do estudo. A lista dessas representações pode ser observada no quadro 9:

**Quadro 9** – Representações analisadas do conselho gestor

| ÓRGÃO PÚBLICOS                   | SOCIEDADE CIVIL                         |
|----------------------------------|-----------------------------------------|
| Idema                            | Empresários do Turismo                  |
| Setur                            | Mergulhadores                           |
| Prefeitura de Maxaranguape       | Associação de Moradores de Maxaranguape |
| Prefeitura de Rio do Fogo        | Associação de Moradores de Rio do Fogo  |
| Prefeitura de Touros             | Associação de Moradores de Touros       |
| Câmara Municipal de Maxaranguape | Colônia de Pescadores de Maxaranguape   |
| Câmara Municipal de Rio do Fogo  | Colônia de Pescadores de Rio do Fogo    |
| Câmara Municipal de Touros       | Colônia de Pescadores de Touros         |
| GRPU                             | UFRN                                    |
| Ibama                            | ONG Ambientalista                       |
| MPA                              |                                         |

**Fonte:** Paiva (2014)

Na 3ª reunião, havia nove representações para os órgãos públicos e dez para os da sociedade civil. A partir da 4ª reunião, quando o Ibama foi incluído no conselho, as duas segmentações passaram a ter dez assentos cada uma. A paridade das representações foi mantida até a 17ª reunião, quando houve a inclusão do MPA, e os órgãos públicos passaram a ter onze representações, enquanto a quantidade para os da sociedade civil não sofreu alteração, mantendo-se até o final da análise.

A questão da presença da Sociedade Civil, principalmente dos representantes das comunidades, foi bastante debatida durante as reuniões do Conselho Gestor e registrada em ata. Segundo Putnan (2006), uma comunidade será tanto mais cívica quanto mais a política se aproximar do ideal de igualdade política entre cidadãos que seguem as regras de reciprocidade e participam do governo, e que, numa comunidade cívica, a cidadania se caracteriza, primeiramente, pela participação nos negócios públicos.

Sendo assim, aquele que não participa não pode ter suas reivindicações ouvidas tampouco analisadas, muito menos atendidas, ficando à mercê do que os outros decidem o que necessariamente não vai de acordo com o interesse da maioria. A falta de interesse e de organização para indicar um representante, bem como a falha na comunicação dos avisos de data e hora das reuniões, são os principais motivos argumentados para tal ausência.

## Quórum

Em relação ao quórum das reuniões de todo o período analisado, todas atingiram frequência acima dos 50%, e a metade atingiu a quantidade máxima, ou seja, 100% de reuniões com quórum, conforme tabela 6.

**Tabela 6** – Quórum das reuniões ordinárias e extraordinárias

| <b>Ano</b>  | <b>Com quórum</b> | <b>Sem quórum</b> | <b>%</b> |
|-------------|-------------------|-------------------|----------|
| <b>2002</b> | 2                 | 0                 | 100      |
| <b>2003</b> | 1                 | 0                 | 100      |
| <b>2004</b> | 3                 | 1                 | 75       |
| <b>2005</b> | 3                 | 2                 | 60       |
| <b>2006</b> | 5                 | 0                 | 100      |
| <b>2007</b> | 3                 | 0                 | 100      |
| <b>2008</b> | 3                 | 2                 | 60       |
| <b>2009</b> | 5                 | 0                 | 100      |
| <b>2010</b> | 3                 | 0                 | 100      |
| <b>2011</b> | 4                 | 1                 | 75       |
| <b>2012</b> | 6                 | 2                 | 75       |
| <b>2013</b> | 5                 | 1                 | 83,33    |

**Fonte:** Paiva (2014)

Os anos de 2002, 2003, 2006, 2007, 2009 e 2010 apresentaram os melhores resultados no que se refere à frequência, já que todas as reuniões realizadas, nesses anos, tiveram quórum. Dos doze anos analisados, seis apresentaram o índice máximo de 100% de reuniões com quórum. Nos seis anos restantes, o índice foi acima dos 50%.

Considerando o disposto no Regimento Interno, a verificação de quórum é o primeiro item a ser constatado na ordem do dia das reuniões. E o quórum mínimo necessário à instalação de reuniões tanto ordinárias quanto extraordinárias é de 50% mais um dos membros ativos do conselho gestor, em primeira convocação, e 1/3, em segunda, 15 minutos após a primeira convocação.

A reunião que não apresenta quórum não se realiza de fato, uma vez que as discussões e votações de matérias constantes na pauta não ocorrem, sendo adiadas para uma próxima reunião, comprometendo, assim, a gestão da Aparc. A presença e o comprometimento dos conselheiros são assuntos discutidos em reunião, e, desde 2005, foi

decidido que as instituições que computarem duas faltas consecutivas em reuniões ordinárias e não justificarem, terão seus mandatos suspensos.

#### 4.2.3 Frequência por instituição

A análise da frequência das instituições representantes do conselho gestor da Aparc ocorrerá primeiramente em relação aos Órgãos Públicos e em seguida aos da Sociedade Civil, e refere-se à presença das instituições através de seus representantes nas 52 reuniões realizadas em um período de 12 anos. Depois de apresentada a variação do número de instituições, será observado o comportamento delas em relação à frequência.

##### *Órgãos Públicos*

Neste tópico de análise, é necessário esclarecer que o Idema sempre se apresentará como o Órgão Público com maior percentual de frequência e isso se explica pelo fato de ele ser o órgão gestor da Aparc e seu representante ser o presidente do CG, cuja presença do titular ou suplente é condição indispensável para que a reunião aconteça.

As demais instituições com maior índice de participação foram: Setur, Prefeitura de Maxaranguape, GRPU e MPA, que apresentaram 50% ou mais de frequência durante o período analisado, conforme apresentado no quadro 10.

**Quadro 10** – Índice de frequência dos Órgãos Públicos

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| Idema                      | 100%  |
| Setur                      | 73%   |
| Prefeitura de Maxaranguape | 55,8% |
| GRPU                       | 50%   |
| MPA                        | 50%   |
| Ibama                      | 47,5% |
| Câmara Maxaranguape        | 42,3% |
| Prefeitura de Rio do Fogo  | 28,8% |
| Prefeitura de Touros       | 26,9% |
| Câmara de Rio do Fogo      | 19,2% |
| Câmara de Touros           | 1,9%  |

**Fonte:** Paiva (2014)



A Setur é a segunda representação de Órgãos Públicos com maior índice de frequência, estando presente em 38 das 52 reuniões, e, nos anos 2005, 2006 e 2009, participou, assiduamente, em 100% delas. Esse índice é importante, haja vista que o turismo, segundo Scherl et al. (2006), é uma importante fonte de renda para as populações locais e que é duradouro na medida que houver planejamento, e, para que ele se desenvolva de maneira positiva, deve-se ter a concordância entre pesquisa, planejamento e educação ambiental, ajudando na conservação dos recursos, com a melhoria da qualidade de vida da população. E a Setur, na sua função de Secretaria de Estado, apresenta como uma de suas atribuições o planejamento, e devido à atividade turística ser intensa na Aparc, especificamente em Maracajaú, espera-se uma atuação ativa na busca de melhorias para os municípios e comunidades a partir de um planejamento competente e adequado ao turismo local. A Prefeitura de Maxaranguape, o Ibama, GRPU, também apresentaram o índice máximo de presença nos anos de 2003 e 2006 (tabela 7).

**Tabela 7 – Órgãos Públicos com índice máximo de frequência.**

| Ano  | Instituição                                                                  | %   |
|------|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2002 | Idema                                                                        | 100 |
| 2003 | Idema / Pref. Maxaranguape / Pref. Rio do Fogo / Pref. Touros / Ibama / GRPU | 100 |
| 2004 | Idema                                                                        | 100 |
| 2005 | Idema / Setur                                                                | 100 |
| 2006 | Idema / Pref. Maxaranguape / Ibama / GRPU / Setur                            | 100 |
| 2007 | Idema / MPA                                                                  | 100 |
| 2008 | Idema                                                                        | 100 |
| 2009 | Idema / Setur                                                                | 100 |
| 2010 | Idema                                                                        | 100 |
| 2011 | Idema                                                                        | 100 |
| 2012 | Idema                                                                        | 100 |
| 2013 | Idema                                                                        | 100 |

**Fonte:** Paiva (2014)

As instituições com frequência mais baixa também foram as que apresentaram por mais vezes índice zero de comparecimento. A Câmara de Touros teve 0% de presença por 11

anos, estando presente, apenas, no ano de 2013 em uma reunião das 6 que ocorreram. Índice baixo também foi apresentado pela Câmara de Rio do Fogo, com ausência total por 7 anos, e da Prefeitura de Touros e Rio do Fogo, por 5 e 4 anos, respectivamente.

Os índices de frequência têm-se mostrado oscilantes nessa análise. O Ibama, por exemplo, apresentou, por dois anos, índice máximo, e zero por dois anos, em 2011 e 2013. A GRPU também apresentou índice zero em 2011, sendo que sua presença, por dois anos, havia sido de 100%.

### *Sociedade Civil*

A frequência das instituições representantes da Sociedade Civil variou de 0% a 100% ao ano, assim como das instituições públicas. Na tabela 8, é possível observar aquelas que apresentaram índice de 100% de presença. Em 2008 e 2012, não houve índice máximo de frequência.

**Tabela 8** – Instituições da Sociedade Civil com índice máximo de frequência.

| <b>Ano</b> | <b>Instituição</b>                                                               | <b>Participação</b> |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| 2002       | Colônia Maxaranguape / UFRN                                                      | 100%                |
| 2003       | Colônia Maxaranguape / Associação Rio do Fogo / Empresários                      | 100%                |
| 2004       | Empresários Turismo / Mergulhadores / UFRN                                       | 100%                |
| 2005       | UFRN                                                                             | 100%                |
| 2006       | UFRN                                                                             | 100%                |
| 2007       | Colônia Maxaranguape / Colônia Rio do Fogo / Empresários Turismo / Mergulhadores | 100%                |
| 2008       | -                                                                                | 100%                |
| 2009       | Associação Maxaranguape / Empresários Turismo / Mergulhadores                    | 100%                |
| 2010       | Associação Maxaranguape / UFRN / Empresários Turismo / Mergulhadores             | 100%                |
| 2011       | Associação Maxaranguape / Empresários Turismo                                    | 100%                |
| 2012       | -                                                                                | 100%                |
| 2013       | ONG Ambientalista                                                                | 100%                |

**Fonte:** Paiva (2014)

Índices de frequência zero também foram observados, principalmente da Associação de Moradores de Rio do Fogo, da Colônia de Pescadores de Touros e da Ong

Ambientalista. Os dois primeiros mencionados apresentaram 0% de presença em onze anos analisados, e nos anos em que participaram, em 2003 e 2006, respectivamente, foi em apenas uma única reunião, ou seja, uma participação praticamente inexistente na gestão da Aparc. Se não houver interesse da população em participar, a inclusão no processo de gestão tende a fracassar, consequentemente, não ocorrerá. Conforme menciona Fischer (2007), a participação faz parte do processo de gestão social e é necessária para que seja alcançada.

No entanto, no caso da ONG Ambientalista, o índice de 0% foi apresentado por dez anos, de 2002 a 2011, período este quando o assento no conselho gestor permaneceu sem representação e, consequentemente, contabilizado como falta. Após a posse do conselheiro, na 45ª reunião, desde então foi verificada a presença em todas as reuniões realizadas, inclusive apresentando a frequência de 100% no ano de 2013.

Outras Instituições apresentaram participações mais expressivas, acima de 60%, como é o caso da Colônia de Pescadores de Maxaranguape, dos Empresários do Turismo, da UFRN e dos Mergulhadores. Segundo Souza e Rodrigues (2004), os ativismos sociais, enquanto protagonistas da produção do espaço urbano, devem e necessitam ter muito a dizer sobre soluções e propostas, e não, apenas, como críticos daquilo que não lhes agrada, mas como autores de estratégias e planejamentos alternativos. Sendo assim, a importância da participação dos conselheiros reside, além de outros motivos, no fato de a reunião ser o momento ideal não somente para expor ideias, sugerir propostas, mas também, criticar algo que não considere correto ou conveniente com os interesses daqueles que os representam. A tabela 9 mostra a frequência das Instituições Cívicas.

**Tabela 9** – Frequência das Instituições Cívicas

|                                          |       |
|------------------------------------------|-------|
| Colônia de Pescadores de Maxaranguape    | 75%   |
| Empresários do Turismo                   | 67%   |
| UFRN                                     | 63,5% |
| Mergulhadores                            | 61,5% |
| Associação dos Moradores de Maxaranguape | 42,3% |
| Colônia de Pescadores de Rio do Fogo     | 42,3% |
| Associação dos Moradores de Touros       | 15,4% |
| Associação dos Moradores de Rio do Fogo  | 1,9%  |
| Colônia de Pescadores de Touros          | 1,9%  |

**Fonte:** Paiva (2014)

É importante observar que, entre as representações com maior índice de frequência, encontram-se algumas que estão intrinsecamente relacionadas com o turismo, como é o caso da Colônia de Pescadores de Maxaranguape, dos Empresários do Turismo e dos Mergulhadores. Ceballos-Lascuráin (1998) afirma que o objetivo principal do envolvimento da população no turismo é que esse processo traga oportunidades concretas de benefícios socioeconômicos dentro dos padrões de sustentabilidade. Corroborando a afirmação do autor, a constatação de participação ativa dessas classes na gestão do Conselho Gestor faz com que haja o debate sobre o turismo na Aparc, visando ao consenso no planejamento, ordenação e atuação na atividade turística.

Baseado nos resultados apresentados, percebe-se que a participação no conselho gestor ocorre de maneira oscilatória e que algumas representações tiveram uma presença muito reduzida às reuniões, principalmente no que se refere à presença da sociedade civil, em particular, as representações das comunidades. A baixa frequência de alguns conselheiros, contraposta à presença constante de outros, evidencia diferentes graus de participação efetiva entre eles. Em relação aos representantes do turismo ou os que estão mais relacionados à atividade, apresentaram um índice de participação mais expressivo, como é o caso da Setur, dos empresários do turismo e mergulhadores, além da colônia de pescadores de Maxaranguape. Concernente às reuniões propriamente ditas, entende-se que não ocorreu regularidade, tampouco a quantidade estipulada na maioria dos anos pesquisados. O que fica evidenciado é a necessidade de aprofundar os estudos para a construção de estratégias que viabilizem a efetiva representação dentro do conselho de forma mais ativa.

#### 4.3 BLOCO 3: ATUAÇÃO DO CONSELHO GESTOR EM RELAÇÃO ÀS PROPOSTAS PARA O TURISMO NA APARC

As competências de um Conselho de Unidade de Conservação de acordo com o Decreto nº 4.340/02, são: elaborar seu regimento interno, acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da Unidade; esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais vinculados à Unidade; manifestar-se sobre atividade potencialmente causadora de impacto à Unidade, em sua zona de amortecimento, mosaicos e corredores ecológicos; propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da Unidade, conforme o caso (BRASIL, 2002).

Diante da importância das competências de um Conselho Gestor, conforme mencionado anteriormente, em relação à compatibilidade dos interesses de diversos segmentos sociais e manifestação sobre atividades que possam causar impactos à área protegida, é que foram analisadas as 55 atas da Aparc e as dez entrevistas, visando expor as principais propostas relacionadas com a atividade turística, sob a perspectiva dos conselheiros e ex-conselheiros, para analisar a atuação do conselho gestor da Aparc.

As propostas consideradas para o estudo foram àquelas identificadas nas reuniões do conselho gestor através da análise das 55 atas, provenientes da atuação dos conselheiros e que apresentam relação direta com a atividade turística. É válido frisar que nem todas as propostas apresentadas nas reuniões do conselho gestor foram levadas à votação dos conselheiros ou foi dado segmento, mas o que pode ser observado pela análise das atas é que, em todas as reuniões, a temática “turismo” foi abordada, quer seja através de comentários e/ou discussões, quer seja através de propostas e/ou sugestões.

No quadro 11, são expostos alguns fatos que se referem, primeiramente, às propostas apresentadas em reunião, haja vista que, dentre algumas propostas atendidas, há uma ação efetivada. Isso se dá porque, entre várias ações discriminadas nas atas, não foi possível encontrar o documento oficial que mencionasse a origem da proposta, ou seja, se ela foi proveniente do conselho gestor ou não. Mediante o exposto, a seleção de propostas apresentadas deteve-se àquelas principais que, de uma maneira ou de outra, tenham sido atendidas ou não, e serão apresentadas em ordem cronológica.

**Quadro 11 – Propostas apresentadas em reunião do conselho gestor**

| Nº | Proposta                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Situação |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 1  | <p><b>4ª reunião, em 16.10.2002:</b><br/>Controle do número de visitantes/dia nos parrachos mediante limitação imediata de 50% da capacidade máxima instalada por cada empresa de mergulho turístico.</p> <p><b>6ª reunião, em 28.01.2004:</b><br/>Foi realizada uma apresentação, além de debate por parte dos empresários sobre a proposta, tendo sido aprovada.</p>                                                                            | Atendida |
| 2  | <p><b>4ª reunião, em 16.10.2002:</b><br/>Monitoramento e fiscalização dos equipamentos turísticos em relação ao número de passageiros.</p> <p><b>6ª reunião, em 28.01.2004:</b><br/>A proposta da comissão de fiscalização é acatada e já constituída pelos seus membros. Em 19 de setembro de 2005, através da Resolução 002/2004, foi aprovada a Norma em Caráter Transitório para o disciplinamento das atividades desenvolvidas na Aparc.</p> | Atendida |

| Nº | Proposta                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Situação                    |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| 3  | <p><b>7ª reunião, em 13.05.2004:</b><br/>Participação dos pescadores na atividade turística desenvolvida na Aparc através de passeios alternativos de jangadas, inserindo-os no sistema de cotas.</p> <p><b>9ª reunião, em 30.11.2004:</b><br/>A proposta foi aprovada através da distribuição equitativa entre empresas e colônia de pescadores de Maracajaú com redução de 25% nos meses de baixa.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Atendida                    |
| 4  | <p><b>Em 06.07.2006, 17ª reunião:</b><br/>Implementação de fichas para acompanhamento do número de turistas que visitam os parrachos.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Atendida                    |
| 5  | <p><b>23ª reunião, em 27.03.2008:</b><br/>Elaboração de uma cartilha com figuras para facilitar o entendimento por parte dos visitantes/turistas que visitam os parrachos.</p> <p>Foi realizado um treinamento com pescadores que desenvolvem atividade de visitação turística e através de oficinas foi elaborada, juntamente com esses profissionais, uma cartilha com preleção.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Atendida em parte.          |
| 6  | <p><b>24ª reunião, em 10.04.2008:</b><br/>Encaminhamento de denúncia dos pescadores ao Ministério Público e solicitação de resolução para o problema. Os pescadores denunciam que a Colônia de Pescadores está repassando cotas de visitação para as empresas, e de acordo como o TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) isto não é permitido, e alegam que estão sendo prejudicados por não conseguirem realizar os passeios turísticos.</p> <p><b>36ª reunião, em 19.11.2010:</b><br/>Foi informado que as cotas da Colônia de Pescadores serão suspensas e o Idema assumirá a administração das mesmas, realizando o cadastro dos pescadores mediante alguns critérios, podendo tal resolução ser modificada com o Plano de Manejo.</p> | Atendida                    |
| 7  | <p><b>24ª reunião, em 10.04.2008:</b><br/>Capacitação dos pescadores. Proposta assumida pelo Idema em parceria com Setur e Ibama, qualificando inicialmente 20 pescadores.</p> <p>Somente o Idema realizou a capacitação.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Atendida<br>(com ressalvas) |
| 8  | <p><b>35ª reunião, em 25.03.2010:</b><br/>Inclusão de novas áreas com potencial para mergulho em Touros.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Atendida                    |
| 9  | <p><b>38ª reunião, em 20.05.2011:</b><br/>Inclusão da Associação de Turismo de Base Comunitária no CG.</p> <p><b>45ª reunião, em 19.07.2012:</b><br/>Os representantes da Associação de Turismo de Base Comunitária tomaram posse como representantes da Organização Não Governamental Ambientalista.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Atendida                    |
| 10 | <p><b>40ª reunião, em 11.08.2011:</b><br/>Aumento do número de cadastro de embarcações (na data dessa reunião eram 28) já que alguns pescadores já fizeram barcos e a inclusão de todas as embarcações aptas para realizar os passeios.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Não                         |
| 11 | <p><b>40ª reunião, em 11.08.2011:</b><br/>Aumento do número de cotas e a respectiva distribuição em outras praias que compõem a Aparc.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Não                         |
| 12 | <p><b>45ª reunião, em 19.07.2012:</b><br/>Criação de um selo de Certificação de Qualidade Ambiental para as empresas que atuam na visitação turística dos parrachos de Maracajaú.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Não foi analisada pelo CG.  |

| Nº | Proposta                                                                                                                                                                                                                           | Situação |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 13 | <b>45ª reunião, em 19.07.2012:</b><br>Inserir como pré-requisito para autorização de realização do passeio turístico a participação nos cursos oferecidos pelo Programa de Monitoramento de Visitação Turística.                   | Atendida |
| 14 | <b>47ª reunião, em 31.10.2012:</b><br>Foram sugeridos cursos de capacitação para os monitores ambientais que trabalham com monitoramento das visitas turísticas, devido a conflitos que estão surgindo entre eles e os pescadores. | Atendida |

**Fonte:** Paiva (2014)

Com base na análise do quadro 11, observa-se que a maioria das 14 propostas relacionadas com turismo apresentadas e originadas do conselho gestor foram atendidas, sendo nove delas atendidas em sua totalidade, duas parcialmente ou com ressalvas e três não foram atendidas. Loureiro, Azaziel e Franca(2007) afirmam que, para o bom funcionamento de um conselho importa mais o status de legitimidade e representatividade que ele alcança. Se ele for mobilizador, sério e democrático, resultará em efetivo poder de intervenção nas políticas e ações sociais, mesmo sendo consultivo. O conselho gestor da Aparc é consultivo e apresentou uma aprovação de 73% em relação às propostas analisadas. No entanto, o que se observa é a demora em algumas resoluções, apresentando, em alguns casos, um período de espera de dois anos para aprovação, como foi o caso das propostas de nº 1, 2 e 7.

Já na visão dos conselheiros e ex-conselheiros entrevistados, as principais propostas e ações advindas do conselho gestor relacionadas com o turismo podem ser mensuradas através das respostas à questão 10 do questionário (apêndice): “Quais as principais ações e/ou decisões implantadas pelo conselho gestor em relação ao turismo?”.

É possível observar, em trechos das entrevistas, que a limitação do número de visitante/dia aos parrachos para realizar o mergulho foi um dos fatores mais citados e considerados como um dos mais importantes, e faz menção à proposta nº 1 do quadro 11.

Assim que afeta diretamente o turista eu lhe diria que foi a definição do número de cotas. Isso aí afetou diretamente o turista. O turismo de modo geral, foi a limitação de cotas. [...] Eu diria que o resultado que tem acontecido de um modo geral é o controle, praticamente como eu já tinha dito é o controle, que se não houvesse, depois da iniciativa dos empresários, certo, se juntando à comunidade é a todo mundo, à sociedade civil não organizada ou organizada, o poder público certo, a participação de todos os entes que tem participado se num tivesse havido um controle e tivesse deixado ao bel-prazer talvez os parrachos de Maracajaú fossem igual outros parrachos de Pirangi. Só o cascalho. (OP4)

Eu acho que a principal ação assim do Conselho foi a limitação, limitação de visitantes por dia, de autorizações emitidas pra atividade pra não sobrecarregar tanto o meio ambiente como o equilíbrio socioeconômico da atividade, né, do turismo. Eu acho que essa foi a principal, eu vejo até como uma das mais importantes até então no Conselho em termos de deliberação. [...] eu acho que essas decisões elas deram mais uma perspectiva de mais sustentabilidade da atividade do turismo, porque quando você limita você preserva. Então você tem por mais tempo, você ganha sustentabilidade. (SC3)

[...] Os avanços são o quê? Essa definição de Unidade de Mergulho, de ter essas cotas, é importante [...], olhe eu acho importante é essa definição de cotas. (OP2)

Então se levava muito, então basicamente o que houve, a principal decisão foi essa digamos de congelar das empresas e depois abriu-se um pouco para os pescadores, [...]querem que abra mais, mais e mais. Eu acho que a principal ação dentro desse ambiente conflituoso e cheio de interesses é tentar manter ali uma quantidade de pessoas por dia, essa é a principal ação, [...] Manter supondo que isso está fazendo bem, que não está degradando aquele ambiente, então essa foi a principal ação. (SC1)

Em reunião do Conselho, estabeleceu números provisórios pra que se acompanhasse até que um estudo viesse aprofundar se ia reduzir ou aumentar essas cotas e acompanhar. Então eu diria que essa foi a peça fundamental e hoje a gente tem isso comprovadamente e que foi desafiador estabelecer o limite de visita [...] Então eu diria que as principais ações no meu período foi o estabelecimento de cotas. [...] (OP1)

Houve uma limitação. Então são decisões que foram assim, no meu ponto de vista, benéfica que o conselho tomou da limitação e outras coisas, mais que às vezes a gente esquece ao longo desse tempo todinho. Mas pra mim essas foram as/uma das maiores decisões que ocorreu. (SC6)

Em decorrência dessa limitação em relação ao número de visitantes por dia aos parrachos, observou-se que a implantação de um monitoramento diário da quantidade de pessoas que embarcam foi também citada nas entrevistas dentre as ações propostas pelo Conselho Gestor, e refere-se à segunda proposta do quadro 11. Na realidade, esse monitoramento possui duas importantes funções. A primeira já mencionada ocorre, diariamente, e consiste na contagem de pessoas por embarcação e é realizada na praia antes do início do passeio, cujo objetivo é verificar se as cotas diárias estabelecidas estão sendo respeitadas, ou seja, se a quantidade de visitantes está de acordo com a que foi estipulada de 110 por cada uma das seis empresas e 220 pelos pescadores, totalizando 880 visitantes/dia. A segunda ocorre esporadicamente, e compreende a fiscalização das atitudes dos visitantes durante a visita aos parrachos, ou seja, se estão agindo de acordo com as normas de proteção ambiental, cujo repasse das orientações é de responsabilidade da empresa ou pescador que



levou o visitante até o local do mergulho, e consiste no deslocamento dos monitores até os locais onde as embarcações ficam atracadas através de uma lancha disponibilizada pelo Idema. Ao constatarem uma ação contrária àquela permitida, os monitores devem encaminhar a informação até o Idema para que as devidas providências sejam tomadas.

A ação do monitoramento é considerada importante por parte de alguns entrevistados, sendo considerado como atividade que de fato funciona ou que apresenta sua importância no que tange à preservação ambiental e consequentemente ao desenvolvimento sustentável do turismo:

Olha a única coisa que de fato funciona desde dois mil e cinco (2005) quando foi feito o TAC daquele ajustamento do número de pessoas e tal, a única coisa que de fato funciona é aquilo ali. A contagem de pessoas. (SC2)  
Acho que essa contagem fundamental, importantíssima. Mas eu acho que é muito importante também o comportamento do turista lá no ambiente. É óbvio que as empresas, né, a gente tem nossa preleção, tem os nossos monitores que vão orientar, que vão dizer o que é permitido, o que não é dentro da água, mas eu acho que a ação do monitor ambiental ele inibe mais uma atitude como o pisoteamento do coral, que é muito danoso pro ambiente, que muitas vezes tem alguns casos de pessoas que sabe que não pode e sobe mesmo, entendeu, e pisa, o que não é legal. (SC3)

No entanto, alguns entrevistados compartilham a opinião de que a atividade de monitoramento poderia ser mais bem aproveitada, se houvesse uma fiscalização mais frequente nos locais de mergulho. E isso é comprovado no seguinte depoimento:

Teria que ter gente lá dentro. E eu acho que esse monitoramento num é pra ser esporádico não, era todo dia. [...] Aí o pessoal fica aqui só em terra. Praticamente... praticamente não, exclusivamente com a preocupação de contagem. (OP4)

Ou então, através de uma ação mais favorável ao turismo, de modo que a atividade realizada na praia não se restringisse à contagem de pessoas, supondo que o momento em que os monitores estivessem em contato com os turistas seria oportuno para colher informações e opiniões dos mesmos, e com esses dados em mão, poder realizar um planejamento mais direcionado à atividade turística.

[...] os cara ficam contando as pessoas, que faz parte do monitoramento em si, ele é pra isso, só pra contar as pessoas [...] (SC6)

Quando esse projeto de monitoramento, que para mim é estritamente contagem, começou através também da UFRN, quem estavam a frente eram dois professores da universidade, e nenhum de turismo, então assim... era mesmo contar porque era isso que queria ter, o controle de tantas pessoas e isso foi feito durante anos e anos e anos e anos... [...]. Aí teve uns cursos para monitores, mas mais falando o que é coral, isso aquilo outro, não voltado mesmo para a dinâmica do que é turismo. Não tem sequer um questionário para saber de onde vem aquelas pessoas, o que pensam, o que acharam, se gostaram, o que poderia ser melhorado, sugestões, tratar mesmo como um produto [...] mas o que eu volto a dizer, é um programa de monitoramento que eu não vejo nenhuma ação voltada mesmo para o monitoramento do turismo.(SC1)

[...] exclusivamente com a preocupação de contagem. [...] Poderia ter o feedback né? O feedback que não tem. Num é? [...] Eu sei que poderia ser feito tipo uma consulta é... gostou, num gostou, num sei que e tal. Talvez um panfletozinho pro camarada preencher qual foi o nível de atendimento e tal. [...] Podia ser o próprio fiscal, o próprio monitor. (OP4)

De acordo com estes depoimentos sobre a atividade de monitoramento, observa-se que há opiniões divergentes sobre o assunto. O importante é compreender que essa atividade surgiu de uma proposta durante uma das reuniões do CG que apresentou maior índice de frequência dos conselheiros, e que, após aprovação, foi colocada em prática, ocorrendo com regularidade. Conforme Demo (apud DIAS 2008, p.114), “a participação é sim realizável, todavia nunca será de modo totalmente satisfatório; esta não é dada, mas criada, bem como não é dádiva, mas sim reivindicação. Assim precisa ser construída, forçada, refeita e recriada”. Sendo assim, o exercício de qualquer atividade, nesse caso específico o do monitoramento, é passível de uma reavaliação, visando alterações ou readequações a serem implantadas futuramente.

Uma segunda decisão do conselho gestor - apontada por quatro entrevistados como sendo de relevante importância após a limitação das cotas - foi o direito da comunidade em participar da atividade turística através dos passeios de barco até os parrachos. Nogueira e Salgado (2004) sugerem que as áreas protegidas podem gerar significativos rendimentos, contribuindo para o desenvolvimento das economias locais, ao serem utilizadas sem degradá-las. Este fato é importante, pois permitiu que outra parcela da população, e não somente os empresários, pudesse exercer uma atividade econômica diferente da habitual, principalmente da pesca.

[...] a principal eu acho essa questão da comunidade participar da visitação, que não existia isso. Até a criação da Unidade só tinha o que? As empresas.[...] e os pescadores começaram a atuar em dois mil e cinco (2005). Então foi a principal, eu acho que foi a principal foi essa através do Conselho, nas discussões do Conselho foi... essa oportunidade da comunidade local participar dessas atividades. (OP2)

Eu acho que outra decisão importante assim pra o turismo e, principalmente, pra comunidade assim, acho que também foi a autorização das pessoas da comunidade pra fazer a atividade também fazer o passeio, porque quando houve essa mudança, a comunidade passou a ver com outros olhos a atividade de turismo lá. Viu que aquilo ali poderia ser um meio de vida e daí então surgiram outras atividades correlatas que foram crescendo e que eu acho que a médio e longo prazo vão crescer ainda mais de maneira a desenvolver ali a comunidade em torno ali pra isso. (SC3)

[...] e também teve uma outra decisão que foi a liberação, a participação da comunidade através da colônia com as cotas. Isso aí foi muito importante porque aí efetivamente, a comunidade tá participando não só cum empreguinho ou cum empregão, que tem gente dento da comunidade que recebe um salário muito bom que jamais receberia, tem gente que recebe salário muito bom ali, por conta dessa atividade. (OP4)

[...] dar uma concessão para que os pescadores eles também desenvolvessem a atividade turística. (SC1)

Do mesmo modo que a maioria dos entrevistados considera que as principais propostas e ações desenvolvidas pelo conselho gestor estão relacionadas com o turismo, há quem considere que existe pouca ou nenhuma ação voltada para essa atividade. Nesse sentido, segue o depoimento:

Olha, em relação ao turismo eu acho que nada. As ações que foram desenvolvidas no Conselho até hoje elas giram em torno do meio ambiente, que é essa limitação do número de pessoas, [...], uma tentativa de ordenamento da atividade de pesca na área de mergulho, que na hora que a gente sai do mergulho o pescador entra lá do mesmo jeito. Então, em relação a turismo nada! Nunca houve nenhuma ação. (SC2)

Não sei se tem uma... assim... porque a gestão é como que a APA ela é gerenciada, ela é administrada, então como a APA, eu não vejo que ela é gerida na sua totalidade, de todas as suas ações e os seus programas e o quê que tem que ser feito, eu não sei como que o turismo ele influencia nessa gestão, porque não está tendo gestão em alguns setores. [...] então assim, eu não vejo o turismo interferindo na gestão da APA como um todo. O que eu vejo, é que o turismo, ele é assim... a questão mais problemática e as ações são concentradas pra ele. (SC1)

Diante dos resultados apresentados, conclui-se que o turismo é assunto debatido ao longo da existência do conselho gestor e, desde as primeiras reuniões, debates relacionados

à atividade são levantados, haja vista que a primeira proposta mencionada neste trabalho - limitação de visitação turística - foi lembrada pela grande maioria dos entrevistados e que as demais questões debatidas partiram dessa decisão. Vale salientar que foi possível observar a questão do tempo gasto desde a proposta até aprovação pelo conselho gestor e a real execução de alguma atividade. Isso se deve, também, ao longo espaço de tempo entre uma reunião e outra, ou as poucas reuniões que houve em determinados períodos, o que compromete a efetivação de uma gestão participativa em alguns assuntos de pauta. Observou-se, ainda, o fato de algumas ações não terem agradado todos os envolvidos. Portanto, é relevante compreender que a gestão participativa é um processo em construção e requer a colaboração de todos os envolvidos para que se amplie o índice de satisfação. Urge, pois, repensar um método capaz de orientar os conselheiros sobre a capacidade e funcionalidade dos conselhos gestores, de modo a desenvolver ações geradas e fundamentadas em uma gestão democrática.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 5.1 CONCLUSÕES DA PESQUISA

Como objetivo geral, o estudo propôs-se a analisar os mecanismos e processos da gestão participativa em unidades de conservação que apresentam o turismo como uma das principais atividades desenvolvidas, e a atuação de seu conselho gestor.

Baseando-se nos resultados encontrados, algumas conclusões podem ser apresentadas.

Referenciando ao primeiro objetivo específico, que consiste em caracterizar os princípios da gestão participativa aplicados na implantação e gestão da Aparc, foi realizada uma análise em três etapas. Na primeira, verificou-se a existência de consulta pública antes da criação da APA; na segunda, se o conselho gestor atende aos critérios estabelecidos pela Lei nº 9.985/2000 do SNUC e pelo Decreto nº 4.320/2002 que visam garantir o funcionamento, participação e representatividade; por último, se o conselho gestor atende aos critérios de Legitimidade e Voz, de acordo com os critérios estabelecidos por Graham, Amos e Pumtre (2003).

Observou-se que os princípios de uma gestão participativa em relação ao processo de criação da UC não foram atendidos, visto que não houve consulta pública, de modo que nem todos os envolvidos no processo foram comunicados da decisão. Pertinente aos critérios estabelecidos pela Lei nº 9.985/2000 do SNUC e pelo Decreto nº 4.320/2002, verificou-se que foram atendidos, parcialmente, em relação à presença de algumas representações, pois, apesar de existir assento em todas as representações instituídas, algumas permanecerem por longos períodos sem conselheiros, descaracterizando a gestão participativa. E em relação aos critérios de Legitimidade e Voz, observou-se que, também, foram atendidos, parcialmente, haja vista que o direito de voz existe para todos os presentes nas reuniões do conselho gestor, sejam conselheiros ou não, porém a descentralização fica comprometida na medida em que o conselho gestor apresenta caráter consultivo, e a tomada de decisão do conselho não é, necessariamente, a decisão final; quanto à participação das associações na gestão da UC, observa-se que fica atrelada aos interesses da classe, havendo o assento de representação no conselho gestor, no entanto, sem conselheiros que a represente.

Assim, tomando por base os procedimentos metodológicos utilizados, entende-se que a gestão participativa referente às tomadas de decisões dentro do conselho para efetivação do controle social pode ser considerada uma prática em construção, que depende do grau de

organização de cada entidade. O que se evidencia na Aparc é um processo em desenvolvimento que demonstra a importância e a necessidade de um fortalecimento das entidades civis e um maior envolvimento nas questões da APA. O Conselho Gestor não tem representação paritária e possui caráter consultivo, o que reduz seu poder de decisão e a efetivação de uma gestão participativa plena, apesar de haver, na prática, registros que evidenciam alguns processos deliberativos.

O segundo objetivo consistiu em verificar a participação dos representantes no conselho gestor e sua relação com o turismo.

Observou-se que a participação no conselho gestor ocorre de maneira oscilatória e que algumas representações tiveram uma presença muito reduzida às reuniões, principalmente no que se refere à presença da sociedade civil, em particular as representações das comunidades. A baixa frequência de alguns conselheiros, contraposta à presença constante de outros evidencia diferentes graus de participação efetiva entre eles. Concernente aos representantes do turismo ou aos que estão mais relacionados à atividade, apresentaram um índice de participação mais expressivo, como é o caso da Setur, dos empresários do turismo e mergulhadores, além da colônia de pescadores de Maxaranquape. No que se refere às reuniões propriamente ditas, entende-se que não ocorreu regularidade tampouco a quantidade estipulada na maioria dos anos pesquisados.

O que fica evidenciado é a necessidade de aprofundar os estudos para a construção de estratégias que viabilizem a efetiva representação dentro do conselho de forma mais ativa.

Considerando-se o objetivo 3, que consistiu em analisar a atuação do conselho gestor em relação às propostas para o turismo na Aparc, verificou-se que o turismo é assunto debatido ao longo da existência do conselho gestor, e desde suas primeiras reuniões que debates relacionados com a atividade são discutidos, e apresentou a limitação da visitação turística como a decisão mais mencionada pelos entrevistados, tornando-se geradora de várias outras questões debatidas no conselho. Foi possível observar a questão do tempo gasto desde a proposta até aprovação pelo conselho gestor e a real execução de alguma atividade. Isso se deve também ao longo espaço de tempo entre uma reunião e outra, ou as poucas reuniões realizadas em determinados períodos, o que comprometeu a efetivação de uma gestão participativa em alguns assuntos de pauta. Verificou-se, também, o fato de algumas ações não agradarem todos os envolvidos. Portanto, observa-se que a gestão participativa é um processo em construção e que precisa da colaboração de todos os envolvidos para que se amplie o índice de satisfação, sendo necessário repensar um método capaz de orientar os conselheiros

sobre a capacidade e funcionalidade dos conselhos gestores, visando desenvolver ações geradas a partir de uma gestão democrática.

Um olhar mais amplo sobre a situação faz compreender que o turismo está presente de maneira muito forte na Aparc, principalmente no Distrito de Maracajaú, de modo que a atividade turística tornou-se uma das principais atividades econômicas da região juntamente com a pesca, que, por muito tempo, foi base de sustentação da população. Porém, devido à região ser uma área de preservação, qualquer movimentação deve ser avaliada pelo gestor da UC e deve passar pelo conselho gestor. Daí a importância da participação dos representantes ser constante, para que também possa haver uma troca de conhecimento entre os conselheiros, e um reconhecimento dos diferentes saberes e aproximação entre eles sobre suas respectivas áreas de interesse. Atrativos naturais, na área, há em abundância, e potencial turístico também, sendo necessário agir em sintonia com todos os envolvidos no processo, de modo que o turismo possa ser trabalhado de maneira consciente, sustentável, participativo e economicamente democrático.

## 5.2 RECOMENDAÇÕES GERENCIAIS

Diante do exposto, algumas recomendações são sugeridas, visando melhorar a gestão participativa no conselho gestor e, sobretudo, o desenvolvimento do turismo na área.

Foi perceptível que a gestão participativa, no conselho gestor, ficou comprometida devido à baixa frequência dos conselheiros nas reuniões, seja pela ausência do conselheiro eleito ou pela não definição de um representante para ocupar um assento já existente. Como recomendação, sugere-se um maior esforço por parte dos gestores da Aparc em promover a conscientização dos conselheiros eleitos em relação à responsabilidade perante as classes que representam, como também dos próprios conselheiros que devem estar cientes e comprometidos com o cargo que exercem. Mesmo o conselho gestor da Aparc sendo de caráter consultivo, devem compreender as possibilidades de mudanças e conquistas que um fórum de debate pode exercer.

Observou-se que algumas propostas interessantes e de cunho turístico provenientes do conselho gestor não foram executadas, haja vista que elas foram encaminhadas às Prefeituras dos Municípios que abrangem a Aparc, visto que a responsabilidade de execução fugiria a alçada da gestão da Aparc, como foi o caso da construção de um píer na Praia de Maracajaú e um Centro de Turismo em Maxaranguape. Como recomendação, sugere-se: a) comprometimento do legislativo na aprovação e

realização de tais obras, já que o turismo, juntamente com a pesca, compreende a principal atividade econômica do local; b) acompanhamento contínuo do conselho gestor em relação ao processo.

Outra recomendação, baseada no que foi observado, é o incentivo para que o turismo possa se desenvolver de distintas formas, e não somente através do mergulho nos parrachos. A área de influência que abrange a Aparc possui um grande potencial turístico, e se for bem planejada, o turismo pode deixar de ser realizado em apenas um dia, o chamado “bate e volta”; para tanto, é necessário que os municípios apresentem uma melhor estrutura de meios de hospedagem, restaurantes, outras atividades de visitação turística, tais como as dunas e as lagoas, um centro de artesanato local, enfim, atividades e estruturas que permitissem uma permanência maior do turista no local, de modo que a comunidade esteja sempre incluída nas atividades, visando à geração de renda e à melhoria da qualidade de vida da população.

A manutenção nos projetos de educação ambiental, nos municípios que abrangem a Aparc, principalmente nas escolas, é outra recomendação a ser fornecida, visto que proporciona uma maior conscientização aos residentes sobre seu patrimônio ambiental.

Por fim, é fundamental o incentivo constante da prática da conservação ambiental, tanto para os visitantes como para os residentes, estimulando o auxílio no monitoramento, fiscalização e integridade da Aparc.

### 5.3 RECOMENDAÇÕES ACADÊMICAS

O desenvolvimento de pesquisas acadêmicas proporciona uma imagem da realidade local e indica os pontos que podem ser aperfeiçoados. Os resultados dos estudos tornam viáveis as possibilidades de pesquisas futuras relacionadas com as temáticas Turismo, Participação e Conselho Gestor em destinos ambientais que sejam Unidades de Conservação. Portanto, recomenda-se a análise de áreas protegidas com características semelhantes às da Aparc, ou seja, a realização de um estudo comparativo, com o objetivo de avaliar a atuação dos conselhos gestores, a existência de gestão participativa, o desenvolvimento do turismo, dentre outros aspectos, que proporcionem um melhor direcionamento e desenvolvimento do destino ambiental.



## REFERÊNCIAS

ANSARAH, Marília Gomes dos Reis (org). **Turismo: como aprender, como ensinar**. 3. ed. São Paulo: Senac São Paulo, 2004. v.2.

ARGUEDAS, S. **Planificación participativa**. In: SEMINÁRIO DE REFLEXÃO SOBRE CATEGORIA RESEX. Brasília: WWW-Brasil, 2008.

AULETE. iDicionário. Disponível em: <<http://aulete.uol.com.br/>> Acesso em: 15 jul 2014.

BECKER, Bertha. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. In: YÁZIGI, E.; CARLOS, Ana F. A.; CRUZ, Rita de C. A. **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: Hucitec, 1999.

BENI, Mário Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. **Lei nº 9.985 de 2000**. Institui o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)> Acesso em: 12 ago. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 10 abr 2013.

BRASIL. **Decreto 4.340 de 22 de agosto de 2002**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm)> Acesso em: 12 ago 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.758 de 13 de abril de 2006. **PNAP - Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas**. Brasília: MMA, 2011. 76 p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Áreas protegidas**. Disponível em:  
<<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas>>. Acesso em: 20 jun 2012.

\_\_\_\_\_. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação**. Disponível em:  
<[http://www.mma.gov.br/cadastro\\_uc](http://www.mma.gov.br/cadastro_uc)>. Acesso em: 07 abr 2014.

BRASIL. Ministério do Turismo. **PNT – Plano Nacional de Turismo 2003/2007: Diretrizes, Metas e Programas**. Brasília: MTur, 2003. 48 p.

\_\_\_\_\_. **PNT – Plano Nacional de Turismo 2007/2010: Uma viagem de inclusão**. Brasília: MTur, 2007. 85 p.

CASES, Maria Olatz (Org). **Gestão de unidades de conservação: compartilhando uma experiência de capacitação**. Brasília: WWF-Brasil, 2012.

CEBALLOS-LASCURÁIN, Hector. **Ecoturismo, naturaliza y desarrollo sostenible**. Mexico: Diana AS, 1998. 184p.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro, A. **Metodologia Científica**. 4. Ed. São Paulo: Makron, 1996.

COSTA, Patrícia Côrtes. **Unidades de conservação: matéria-prima do ecoturismo**. São Paulo: Aleph, 2007.

COZZOLINO, L. F. **Unidades de conservação e os processos de Governança Local: o caso da APA do Sana (Macaé/RJ)**. 2005. 105 p. Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

CRUZ, Rita de Cássia. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2002.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DENCKER, Ada de F. M. **Pesquisa em Turismo: planejamento, métodos e técnicas**. São Paulo: Futura, 2007.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2008.

DIEGUES, Antônio C. S. **O mito moderno da natureza intocada**. 5. ed. São Paulo: Hucitec NUPAUB, 2004.

FERRAZ, Joandre Antonio. Regime jurídico do turismo. In: LAGE, Beatriz Helena Gelas; MILONE, Paulo César (Org). **Turismo: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2000.

FISCHER, Tânia. O futuro da gestão. **Revista HSM Management**, São Paulo, n. 64, 2007.

GEORGE, Wanda; MAIR, Heather; REID, Donald G. Community tourism planning: A self-assessment instrument. **Annals of Tourism Research**. v. 31, n. 3, p. 623-639, 2004.

GIL, Antônio C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, Arilda S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35. n. 3. maio/jun, 1995.

GRAHAM, John; AMOS, Bruce; PLUMPTRE, Tim. Principles for good governance in the 21<sup>st</sup> century. Ottawa, Canada: **Institute on Governance**, 2003.

IBAMA. **Histórico**. Disponível em:  
<<http://www.ibama.gov.br/acesso-a-informacao/historico>> Acesso em: 12 ago 2013.

IDEMA. **Unidades de Conservação da Natureza**. Disponível em:  
<<http://www.idema.rn.gov.br>> Acesso em: 20 nov 2012.

\_\_\_\_\_. **APA Recife de Corais – Relatórios Mensais de Visitação Turística**. Disponível em: <<http://www.idema.rn.gov.br>> Acesso em: 15 fev 2014.

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina de. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina de. **Metodologia Científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

LINO, C.F. **SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Conselho Nacional de Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. 2000. 48p. Caderno, n. 18.

LOUREIRO, Carlos F.B.; AZAZIEL, Marcus; FRANCA, Nahyda. **Educação ambiental e conselho em unidades de conservação: aspectos teóricos e metodológicos**. Rio de Janeiro: Ibase, 2007

LUNA, Sérgio V. de. **Planejamento de Pesquisa: uma introdução**. São Paulo: EDUC, 1996.

MACÊDO, José Alberto Castro. **Avaliação da gestão participativa dos parques estaduais da Bahia**. 2008. 188f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2008.

MACHADO, Álvaro. **Ecoturismo: um produto viável: a experiência do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: SENAC, 2005. 230p.

MAGALHÃES, Cláudia Freitas. **Diretrizes para o turismo sustentável em municípios**. São Paulo: Rocca, 2002.

MARTÍNEZ, R. E. Rodríguez. Community involvement in marine protected areas: The case of Puerto Morelos reef, México. **Journal of Environmental Management**, n. 88, p. 1151-60, 2008.

MARTINS, Joel; BICUDO, Maria A. V. **A pesquisa qualitativa em psicologia: fundamentos e recursos básicos**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2005.

MEDEIROS, R; IRVING, M; GARAY, I. A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, ano 6, n. 5, p.83-93, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: DESLANDES, Suely F; CRUZ NETO, Otávio; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de S (Org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 24. Ed. Petrópolis: Vozes, 1994

NOGUEIRA, Jorge Madeira; SALGADO, Gustavo Souto Maior. Teorias e a conservação da natureza: compatíveis? In: MILANO et. al. (orgs). **Unidades de conservação: atualidades e tendências 2004**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2004. 208p.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Desenvolvimento sustentável do turismo**. Disponível em: <<http://www.unwto.org>>. Acesso em: 19 jun. 2012.

PAIVA, Naia Valeska Maranhão de. **Gestão Participativa em unidades de conservação e a representatividade da atividade turística: dados da pesquisa**. Natal, 2014.

PÁDUA, J. Natureza e projeto nacional. As origens da ecologia política no Brasil. In: PÁDUA, J. (Org). **Ecologia e política no Brasil, espaço e tempo**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

PUTNAN, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RICHARDSON, Roberto J.; PERES, José A. de S. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1985.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto Estadual nº 15.746**, de 6 de junho de 2001. Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental – APA dos Recifes de Corais nos Municípios de Maxaranguape, Rio do Fogo e Touros, e dá outras providências. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/idema/DOC/DOC000000000008146.PDF>> Acesso em: 20 nov 2012.

RN. **Plano de Manejo da APA dos Recifes de Corais**. Documento final interno. Rio Grande do Norte, 2012.

SCHERL, Lea M. et. al. **Can protected areas contribute to poverty reduction?** Opportunities and limitations. Gland, Suíça e Cambridge, Reino Unido: IUCN, 2006.

SEABRA, Giovanni. **Ecos do Turismo**: o turismo ecológico em áreas protegidas. 2. ed. São Paulo: Papirus, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.

SWARBROOKE, John. **Turismo sustentável**: conceitos e impacto ambiental. 3. ed. São Paulo: Aleph, 2002. v. 1.

YATES, Gabriela E.; STEIN, Taylor V.; WYMAN, Miriam S. Factors for collaboration in Florida's tourism resources: Shifting gears from participatory planning to community-based management. **Landscape and Urban Planning**, n. 97, p. 213-20, 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

World Wide fund for Nature -Brasil. **Áreas de atuação**. Disponível em : <<http://www.wwf.org.br>>. Acesso em: 12 nov 2012.

## **APÊNDICE**

## **APÊNDICE A**

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA DIRIGIDO AO CONSELHO DA APARC**

#### **Identificação**

Instituição que representa:

#### **Gestão Participativa**

1. Há quanto tempo participa do conselho gestor da APA?
2. Como chegou até o conselho gestor?
3. Que grupo/setor representa a sua instituição?
4. Qual o âmbito de atuação da instituição?
5. Como ocorre a transparência das decisões?

#### **Representatividade**

5. Qual o objetivo/função da sua instituição ao participar do conselho?
6. Qual a relação com o turismo?
7. Considera o turismo devidamente representado no conselho da APA?

#### **Relevância do turismo**

8. Qual a participação dos assuntos do turismo na pauta do conselho?
9. Qual a importância do turismo para a gestão da APA?
10. Quais as principais decisões/ações implantadas pelo conselho em relação ao turismo?
11. Quais os resultados dessas ações para o turismo praticado na APA?