

# Unidades de Conservação, Turismo e Governança: capacidades e implicações para o uso público do Parque Estadual Mata da Pipa, Estado do Rio Grande do Norte, Brasil.

**Protected Areas, Tourism and Governance:** capabilities and implications for the **public use** of Mata da Pipa Park, Rio Grande do Norte State, Brazil.

PAULA BRUMATTI \* [paula.brumatti@ifrn.edu.br]

ANA JUSTINO \*\* [neri.justino@ifrn.edu.br]

FELLIPE FERREIRA \*\*\* [felliipe.ferreira@ifrn.edu.br]

**Resumo** | Este estudo visa compreender a realidade do Parque Estadual Mata da Pipa- PEMP acerca do seu uso público para fins turísticos, relacionando-a ao processo histórico e político da criação de parques no Brasil e sua capacidade de desenvolvimento do ecoturismo na perspectiva da governança local; partindo da premissa que este território compõe o patrimônio público e deveria, portanto, preservar seus atributos ecológicos, belezas cênicas e garantir a oportunidade de visitação. A pesquisa parte da análise documental do Plano de Manejo do Parque e das atas de reuniões do Conselho Gestor, da verificação *in loco* das ações voltadas para o turismo, de entrevistas com os atores sociais envolvidos nesta instância de governança e de sua avaliação baseado num modelo de matriz analítica. Os resultados apontam fragilidades no processo de governança do Parque onde as ações parecem estar centralizadas no órgão gestor e os demais atores sociais atuam como expectadores, dificultando o desenvolvimento turístico local. Problemas como falta de regulação fundiária, de estrutura para recepção de visitantes e de recursos financeiros demonstram a incapacidade do Parque para o desenvolvimento do ecoturismo.

**Palavras-chave** | Parque estadual, ecoturismo, instância de governança

**Abstract** | This study aims to understand the reality of a protected area called Mata da Pipa Park- PEMP regarding its public use for tourism purposes, relating it to the historical and political process

\* **Doutoranda** do Programa de Pós-Graduação em Turismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte- UFRN- Brasil. **Mestre** em Cultura e Turismo pela Universidade Estadual de Santa Cruz- Ilhéus- BA. **Professora** do curso superior em Gestão de Turismo pelo Instituto Federal de Educação do Estado do Rio Grande do Norte- IFRN campus Canguaretama.

\*\* **Mestre** em Administração do Programa de Pós-Graduação da Universidade Potiguar-UNP, Natal-RN. **Coordenadora** do curso Técnico em Eventos e Professora do curso superior em Gestão do Turismo do Instituto Federal de Educação do Estado do Rio Grande do Norte- IFRN campus Canguaretama.

\*\*\* **Mestre** em Estudos do Lazer pela Universidade Estadual de Minas Gerais - MG. **Coordenador** e **professor** do curso superior em Gestão de Turismo do Instituto Federal de Educação do Estado do Rio Grande do Norte- IFRN campus Canguaretama.

of national parks creation in Brazil, and its capacity to develop ecotourism in the perspective of local governance. This, considering the premise that this territory composes the public patrimony and should, therefore, preserve its ecological and aesthetics attributes and guarantee the opportunity of visitation. The research is based on document analysis of its Management Plan and others documents about the meetings of the Management Council, the in loco verification of actions directed at tourism, interviews with the social actors involved in this governance instance and its evaluation based on an Analytical Matrix Model. The results point to weaknesses in the governance process where the actions seem to be centralized in the governmental agency and the other social actors act as spectators, hindering the local tourist development. Problems related to land regularization, reception structure for visitors and financial resources demonstrate the Park's inability to develop ecotourism.

**Keywords** | Mata da Pipa park, ecotourism, governance instance

## 1. Introdução

No cenário turístico mundial o Brasil ganha destaque acerca de seus atributos naturais. Segundo o relatório apresentado no Fórum Econômico Mundial, em 2015, o *Travel & Tourism Competitiveness Report* (World Economic Forum, 2015) o país assume a liderança do ranking quanto aos recursos naturais e número de espécies reconhecidas e, novamente em 2016, no Fórum Mundial em Davos na Suíça, uma pesquisa elaborada pelo portal americano *US News & World Report*<sup>1</sup>, desenvolvida juntamente com a Universidade da Pensilvânia, é apontado como o principal destino potencial para práticas do turismo de aventura e em áreas naturais, embora identifiquem dificuldades para o aproveitamento efetivo por parte destes segmentos turísticos.

O modelo adotado pelo governo federal brasileiro na salvaguarda do patrimônio ambiental está calcado na criação de áreas naturais protegidas, denominadas no Brasil de Unidades de Conservação (UC) e classificadas de acordo com seus objetivos de proteção dos recursos naturais sob seu domínio, da importância ecológica destes atributos,

do território nas quais estão inseridas (áreas de maior ou menor pressão antrópica) e das relações sociais de uso direto ou indireto destes recursos pelas comunidades locais ou outras (Brasil, 2011).

A história da criação e reconhecimento legal das Unidades de Conservação no Brasil está diretamente relacionada a criação dos primeiros parques nacionais na década de 1930, os quais foram selecionados na ocasião em função do fácil acesso, beleza cênica e usos públicos, privilegiando o litoral (Leuzinger, 2010). Somente no ano de 2000, é editada a Lei n.º 9.985, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Brasil, 2011), o qual define um conjunto de diretrizes e procedimentos oficiais que possibilitam às esferas governamentais federal, estadual e municipal e à iniciativa privada a criação, implantação e gestão de unidades de conservação, sistematizando assim a preservação ambiental no Brasil, e que, segundo o Ministério do Meio Ambiente<sup>2</sup>, “estabeleceu mecanismos que regulamentam a participação da sociedade na gestão das UC, potencializando a relação entre o Estado, os cidadãos e o meio ambiente”.

<sup>1</sup>Acedido em 20 de novembro de 2016, em: <http://www.brasil.gov.br/turismo/2016/01/brasil-e-apontado-como-o-primeiro-do-mundo-para-aventura>

<sup>2</sup>Trecho retirado do próprio site do Ministério do Meio ambiente. Acedido em 22 de novembro de 2016, em <http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/unidades-de-conservacao>

O governo federal também compreende que o ecoturismo, ou o turismo praticado em áreas naturais preservadas, representa uma atividade estratégica capaz de gerar empregos, capacitação profissional e distribuição de renda às populações que habitam o entorno das áreas naturais protegidas, possibilitando a existência de um grande programa de educação ambiental através da interação entre turistas e natureza, que contribua na consolidação do patrimônio ambiental.

Dos objetivos de conservação destacados pelo Ministério do Meio Ambiente (Brasil, 2006) relacionados ao uso público das unidades de conservação pelo turismo tem-se de “favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico”. Porém, os próprios ministérios do turismo e do meio ambiente reconhecem que o desafio consiste em desenvolver um turismo responsável e integrado à diversidade sociocultural, aos conhecimentos tradicionais e à conservação da biodiversidade.

Diegues (2000), já na década de 1990, apontava a instituição dos parques nacionais como um modelo fático, baseado num modelo estadunidense e não adequado à realidade brasileira, pois excluía as comunidades do processo de criação e gestão das unidades de conservação, e que, portanto, não previam os valores socioculturais intrínsecos da relação comunidades e áreas protegidas.

Se o desafio consiste em integrar a atividade turística à diversidade sociocultural, aos conhecimentos tradicionais e à conservação da natureza e seus elementos, pressupõe-se que este desafio se relaciona à capacidade de gestão e uso de recursos, o gerenciamento de práticas sociais e de interesses e a aplicação dos planos e programas que, por sua vez, relaciona-se ao processo de governança para estas áreas. O conceito abrangente da governança em termos de políticas públicas é a relação entre a intervenção do Estado como autoridade pública e a autonomia social ou autorregulação (Hall, 2011).

Nesse contexto, o presente artigo objetiva apre-

sentar e entender a realidade do Parque Estadual Mata da Pipa- PEMP, localizado no município de Tibau do Sul, Estado do Rio Grande do Norte, Brasil, reconhecido turisticamente pela Praia da Pipa, acerca do seu uso público para fins turísticos e recreativos, buscando relacionar esta realidade ao processo histórico e político da criação e implantação de parques no Brasil e sua capacidade de desenvolvimento do turismo na perspectiva da governança local. Buscou-se nos estudos de Diegues (2000), Rocha, Drummond e Ganem (2010), e Drummond e Barros-Platiau (2006) o campo teórico para discussão sobre os Parques no Brasil e em Graham, Amos e Plumtre (2003), Hall (2011), Fernandes e Coriolano (2015) e Nóbrega (2015) a construção das reflexões sobre as análises e implicações da governança no desenvolvimento turístico local.

O interesse deste estudo de caso surge com a descoberta da existência do PEMP no entorno da Praia da Pipa, considerada o segundo polo indutor de turismo no Estado do Rio Grande do Norte, porém identifica a ausência de qualquer informação ou oferta de visitação quando se está neste destino turístico.

## 2. Contextualização teórica

A constituição histórica e política das unidades de conservação (UC's) do Brasil estão diretamente relacionadas a criação dos parques nacionais, a partir de 1937, com a premissa que estes territórios deveriam pertencer integralmente ao patrimônio público e assim preservariam seus atributos ecológicos, belezas cênicas e garantiriam a oportunidade de visitação e recreação nestas áreas, passando a posse e domínio do Estado. Neste momento, os critérios para escolha das áreas dos Parques privilegiaram a beleza cênica, a facilidade de acesso e a possibilidade de visitação de massa, concentrados primeiramente na região sul e sudeste do

litoral brasileiro (Diegues, 2000; Drummond, 1997; Leuzinger, 2010).

Segundo Diegues (2000), estes primeiros modelos de UC's implantados no Brasil, trazem inúmeros problemas de ordem política, social e econômica. O modelo, importado dos Estados Unidos - o Parque de *Yellowstone* de 1872 - não permitia a presença de populações humanas e interpretava a natureza como algo intocável e a necessidade de mantê-la em seu "estado puro". Outros problemas referiam-se aos aspectos políticos-territoriais e fundiários, os quais eram relevantes na perspectiva dos países do 3º mundo, onde os governos não avaliavam corretamente os custos ambientais e sociais da expansão dos parques nacionais (Ghimire, 1993 citado por Diegues, 2000). E por último, e não menos importante, os problemas sociais envolvidos na exclusão das comunidades tradicionais, indígenas ou não, contribuindo para a perda de conhecimentos, engenhosos sistemas de manejo dos recursos naturais e da diversidade cultural, tornando ilegais práticas que tinham relação com seus modos de vida.

Tradicionalmente, os PNs eram concebidos, sobretudo, para proveito limitado do homem urbano e para a conservação dos recursos para as futuras gerações, não se admitindo no seu interior a presença humana permanente, nem a posse particular das terras, nem a exploração dos recursos naturais. Essa concepção baseava-se no preceito segundo o qual os humanos seriam modificadores ou destruidores contumazes de seu ambiente natural e, portanto, a conservação da natureza requeria a criação de áreas livres de sua presença (Rocha et al., 2010, p.209).

No III Congresso Mundial de Parques Nacionais, da União Internacional de Conservação da Natureza (UICN), em 1982, novas orientações são

ênfaticamente quanto ao manejo integrado dessas áreas com as comunidades originais, o que colaboraria para inserção dos parques no desenvolvimento regional e melhoria da qualidade de vida destas populações (Rocha et. al., 2010). Porém, o Brasil manteve a sua posição quanto à restrição de populações nas áreas de parque, garantindo apenas a obrigatoriedade de estudos técnicos e consultas públicas para sua criação e implementação.

Nesta perspectiva, com a instituição do SNUC, novas categorias de manejo distintas são criadas e divididas em dois grupos: as Unidades de Proteção Integral, o caso dos parques, admitindo apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, como atividades educacionais, recreativas e turísticas; e as Unidades de Uso Sustentável, nas quais é permitido o uso direto dos recursos naturais em consonância à garantia dos processos ecológicos e da manutenção da biodiversidade (Brasil, 2011).

Para Rocha et. al. (2010), a manutenção de mais de 70 anos de legislação, os critérios de localização dos parques, a dimensão geográfica do país e sua diversidade social e, principalmente a falta de ordenação territorial e fundiária têm conspirado para a inviabilização do controle e gestão pelo Estado. A falta de regularização fundiária dos Parques fragiliza os produtores, proprietários e residentes locais, pois ao mesmo tempo que impossibilita atividades econômicas, a não indenização motiva exploração desregrada dos recursos naturais, o motivo de criação da área. Para os autores, a exceção de atividade produtiva dentro dos parques ficaria restrita exclusivamente ao turismo.

Diante das dificuldades do Estado na resolução de inúmeros conflitos referentes a instituição dos Parques e sua incapacidade de gestão, algumas medidas descentralizadoras passam a ser tomadas. Em 2002, o regulamento estabelecido pelo Decreto n.º 4340 (Brasil, 2011), adota em sua política a necessidade dos planos de manejo, os quais devem incluir medidas de promoção da integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas, e dos Conselhos Consultivos ou Deliberativos, presi-

dido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos e de organizações da sociedade civil. Ainda apresentam a possibilidade de gestão às organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade. Passa-se a configurar, então, as instâncias de governança para as áreas protegidas no Brasil.

As discussões sobre governança surgem de um contexto global do mundo ocidental a partir do neoliberalismo e, principalmente, do sistema político democrático. Se a democracia se propõe a uma forma de governo para o povo é previsível que sejam criadas oportunidades de expressão e participação cidadã de maneira a atender suas necessidades e anseios. A complexidade da organização social, política e econômica descendente do processo da globalização e dos sistemas informacionais contribuem para a construção de diferentes formas de participação social e, conseqüentemente, diversos tipos de governança.

É importante considerarmos que governança se difere de governo, uma vez que se refere ao modo como os governos e as organizações sociais interagem, entre si e com os cidadãos, e como são tomadas as decisões, em toda a sua complexidade (Graham et al., 2003). Assim, para os autores, a governança é um processo pelo qual a sociedade e as organizações realizam suas decisões, a partir da determinação de quem fará parte deste processo e como deverá prestar contas, por meio dos acordos, ações, convenções ou políticas que definem os detentores do poder, como as decisões são tomadas e a forma de compartilhar os resultados, a partir do Estado.

Diante dos governos e das organizações sociais contemporâneas - empresas privadas, associações civis, cooperativas, organizações não governamentais - a governança como processo implica questões relativas ao papel que estas representações desempenham na tomada de decisões de interesse coletivo.

Nesse sentido, o Estado assume o papel de co-

ordenação dos sistemas socioeconômicos a partir das políticas estatais e as demais políticas com respeito as novas redes de relações entre público e privado e atores sociais, na tentativa de chegar a consensos e acordos entre as partes interessadas com o objetivo de atender à coletividade, cabendo às instâncias de governança, portanto, a representação dos diferentes grupos e sua articulação para execução das ações voltadas ao desenvolvimento local e regional.

Para tanto, atua como um processo de descentralização de poder e, principalmente, sobre a tomada de decisões na gestão dos recursos – humanos, financeiros, ambientais – supondo maior e melhor eficiência e eficácia na utilização e distribuição destes recursos endógenos, a partir da perspectiva local e regional. Para Fernandes e Coriolano (2015), a capacidade dos governos de governar aumentou com a concepção da governança, contribuindo na adoção de meios na busca de mais eficiência na ampliação da autonomia de atores como governos locais, agências ou redes que interligam agentes públicos e privados.

Na política de regionalização do turismo, iniciada em 2004, a descentralização do poder de decisão procura atender à revalorização dos lugares e territórios, a emergência da dimensão local com participação dos residentes e a representação de diferentes atores sociais através das instâncias de governança e, assim, dar maior celebridade às tomadas de decisões, garantindo o provimento de recursos direcionados ao desenvolvimento do turismo regional (Nóbrega, 2015). Desta forma, a essência transformadora da sociedade está na inserção de representantes da população residente na busca de desenvolvimento por meio do turismo (Fernandes & Coriolano 2015).

Para Mazaro (2006) a qualidade de um destino turístico está relacionada à capacidade de se organizar e contribuir para determinada imagem de simbolismo social, permitindo aos visitantes desfrutar de serviços e adquirir produtos materiais em combinação com outros elementos. Da mesma

forma, estes recursos e os visitantes também interferem no espaço, estruturas sociais e condições de bem-estar locais. Isto implica que, tanto a gestão dos recursos dos quais depende o turismo, interpretados como coletivos, quanto a qualidade deste destino turístico relacionam-se a sua capacidade de gestão local. Assim, a participação de todos os atores envolvidos no processo de desenvolvimento turístico é essencial.

A estratégia brasileira de estruturação para a competição em turismo a partir da capacitação e delegação da gestão para instâncias de governança regionais e locais, demonstra acertada forma de transferência de tecnologias e de poder aos destinos, favorecendo o controle sobre o processo de desenvolvimento turístico, permitindo a potencialização dos recursos e atrativos próprios de cada lugar ou região (Trigo & Mazaro, 2012, p. 506).

Porém, no Brasil, o que é questionável é a efetividade do processo. Para Graham et al. (2003), a sua efetividade se relaciona ao atendimento dos princípios da governança como: a legitimidade e voz na construção de consensos, a direção, a performance; a prestação de contas; e a justiça, fatores dependentes das relações de poder estabelecidas e das assunções de papéis na tomada de decisões. Fernandes e Coriolano (2015) ressaltam que a reprodução da desigualdade de poder pode existir dentro das próprias instâncias de governança, onde as áreas mais bem articuladas entre si e com os poderes políticos econômicos podem obter mais vantagens.

### 3. Metodologia

Este estudo é resultado de um projeto de pesquisa que partiu da análise do Plano de Manejo

do Parque Estadual Mata da Pipa quanto as suas propostas de uso público turístico e recreativo e posteriormente a verificação *in loco* das intervenções adotadas neste sentido e a observação das opiniões dos atores sociais envolvidos com a área, os quais ocupam lugar no Conselho Gestor do Parque.

A pesquisa foi baseada na análise exploratória, descritiva e documental, a partir da análise do plano de manejo do Parque Estadual Mata da Pipa e das atas referentes às reuniões do Conselho Gestor da UC, e visita *in loco*, com o intuito identificar o território no qual está inserida e seu entorno e de verificar a existência de intervenções que apresentam relação com a atividade turística.

Com o objetivo de compreender a realidade do Parque quanto aos interesses, oportunidades e dificuldades sobre o desenvolvimento turístico e de visitação, foram realizadas também entrevistas semiestruturadas com membros do conselho gestor do parque, dentre eles: o gestor da UC, os secretários de meio ambiente e de turismo do município de Tibau do Sul, empreendedores locais, associações e indivíduos da comunidade. A coleta de dados ocorreu no período de julho a novembro de 2016 e a escolha dos entrevistados partiu da indicação da presidente do conselho gestor e da frequência de participação nas reuniões.

Os resultados são descritos comparativamente às teorias utilizadas no escopo teórico deste trabalho e para análise do desempenho do Conselho Gestor como instância de governança para o fomento ao turismo é utilizado o modelo proposto por Nóbrega (2015), uma "Matriz Analítica de Governança das Instâncias Turísticas".

### 4. Resultados

O Parque Estadual Mata da Pipa, criado pelo Decreto Estadual nº 19.341 de 12 de setembro de 2006, está localizado no município de Tibau do Sul, Estado do Rio Grande do Norte, distante

aproximadamente 90 km de Natal, ocupa uma área de 290,88 hectares inserida na Área de Proteção Ambiental (APA) Bonfim - Guaraíras, criada por Decreto Estadual nº 14.369 de março de 1999, sob

a administração direta do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente – IDEMA (Idema, 2014), conforme figura 1.

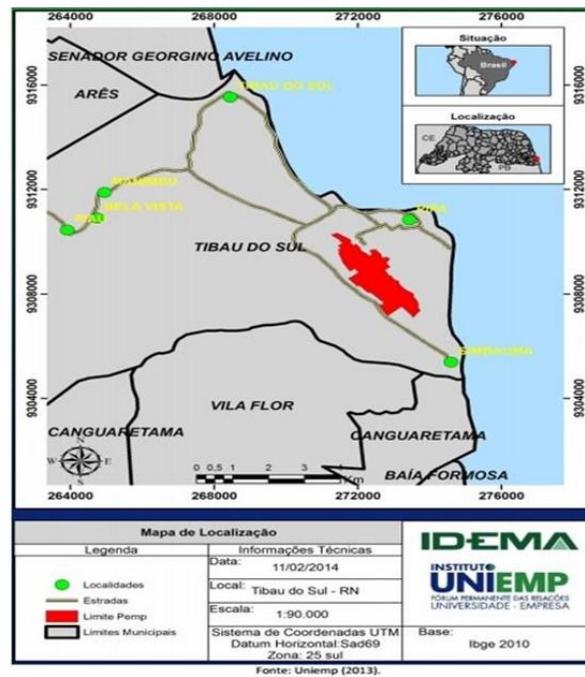


Figura 1 | Localização e área de abrangência do Parque Estadual Mata da Pipa- RN.

A iniciativa de proteger esta área se deu em 2005 com a necessidade de preservação dos remanescentes de Mata Atlântica, com alto índice de biodiversidade e espaços propícios ao desenvolvimento de práticas voltadas à visitação pública, e nascentes de rios responsáveis pelo abastecimento do município de Tibau do Sul e seu entorno, optando-se assim por ser instituído na forma de Parque Estadual<sup>3</sup>, de proteção integral (Idema, 2014). A importância da preservação do Parque está relacionada, também, à pressão que este remanescente vem sofrendo pela expansão imobiliária na região, visto ser Tibau do Sul um dos polos turísticos mais importantes do Estado.

Em março de 2014, é aprovado o Plano de Manejo e Zoneamento Ecológico Econômico do Par-

que, apresentado por uma Zona de Preservação e duas Zonas de Conservação e Áreas de Recuperação. Em todas as zonas definidas são previstas visitas, já as atividades de educação ambiental e instalações de infraestrutura estão previstas nas zonas de preservação e conservação. Portanto, o uso público do Parque abrange toda a sua extensão.

A instância de governança do PEMP é denominada de Conselho Gestor CGPEMP e foi instituída através do Decreto de criação do mesmo em 2006, cujo Regimento Interno foi aprovado em 2012. A aprovação trouxe consigo a premissa do Conselho ser o órgão superior que funciona como instância consultiva para o planejamento, implantação e gestão desta UC. Ele é paritário e composto por

<sup>3</sup>De acordo com a Lei 9.985/2000, em seu § 4º as unidades da categoria Parque Nacional, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

12 instituições, sendo seis representantes do Poder Público (IDEMA; Secretaria de Turismo- SETUR; Instituto Brasileiro de Meio Ambiente- IBAMA; GRPU; Poder Executivo do Município de Tibau do Sul; Poder Legislativo do Município de Tibau do Sul) e seis representações da sociedade civil (Instituição de Ensino e Pesquisa; ONG ambientalista; CERBMA/RN; Associação de Moradores do Município de Tibau do Sul; Entidade Civil representante do turismo no município; e Representante dos empresários locais) (Idema, 2012).

Com base na análise do Plano de Manejo do Parque, Chaves, Brumatti e Justino (2016, p. 1517) concluíram em sua pesquisa que “embora o Parque preveja o uso público por meio de visitas e ecoturismo, ele não apresenta subsídios consistentes e bem definidos de ordenamento destas atividades, dificultando o aproveitamento dos benefícios potenciais relacionados ao ecoturismo”.

A observação *in loco*, subsidiada pelos relatos da gestora do Parque indicou inúmeros problemas como: 1) marcos de limitação (cercas) vandalizados; 2) carência de infraestrutura e recursos humanos de fiscalização, recepção e pesquisa; 3) indicadores de múltiplas atividades humanas dentro da área do parque (extração de madeira, plantio de espécies exóticas e atividades de visitação).

Em entrevista com gestora da UC, ela aponta que a implementação da área de Parque está cercada de conflitos de uso do território relacionados diretamente com a regularização fundiária, ainda não concluída, e pressões de uso deste território pelo processo de especulação imobiliária gerado com o crescimento do turismo no destino Praia da Pipa e, conseqüentemente, o aumento de ocupações em sua Zona de Amortecimento. Embora o decreto de criação tenha ocorrido em 2006, a processo efetivo de implementação da UC ainda caminha de forma lenta até que a regularização fundiária seja concluída e, portanto, alguma medida efetiva para a prática do ecoturismo seja viabilizada, como a instalação de um Ecoposto e infraestrutura para o adequado recebimento de vi-

sitantes, embora também alegue a incapacidade financeira do órgão gestor em financiar tais medidas. Nesse sentido, as dificuldades encontradas pelo PEMP coincidem com os resultados de Rocha et. al. (2010), quando ressalta que os Parques Nacionais carecem de soluções para as regularizações fundiárias.

Embora a implementação da UC ainda encontre dificuldades, a existência de seu Plano de Manejo, já representa um avanço significativo quanto às definições das atividades pertinentes à área. Segundo Wanderley Filha et al. (2013, p.39), este documento “possibilita a todos os atores sociais, instâncias governamentais e organizações a dialogarem acerca das potencialidades, problemas e soluções para o desenvolvimento do ecoturismo com vistas à sustentabilidade nas UC’s”.

Segundo a gestora algumas ações de Educação Ambiental já foram tomadas na intenção de aproximar a comunidade do Parque. A esse respeito cita-se como principal iniciativa a intervenção nas escolas Municipais Vicência Castelo e Domitila Castelo, cujos trabalhos iniciaram-se no final de 2014 e culminaram em setembro de 2015, por ocasião da comemoração do aniversário da UC.

A gente começou apresentando o parque através de palestras nas escolas..., então ano passado para comemorar os nove anos do parque ...a gente conseguiu umas plaquinhas...tinha pincel que conseguimos com recurso de patrocínio e aí as crianças confeccionaram as placas em um momento, e, em outro momento fomos fixar as placas na cerca.... Nesse momento, a gente conversou sobre o parque, entrou, fez uma trilha, com a ajuda da CIPAM (Polícia Ambiental), fez todo um trabalho lá. (Fala da atual Gestora do PEMP)

Seu discurso evidencia que o uso público da unidade, até o momento, baseia-se em ações pon-

tuais de Educação Ambiental em âmbito escolar. De acordo com a Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Obras do Município de Tibau do Sul, o uso público do Parque existe, porém de forma incipiente. Segundo a mesma estas intervenções se associam à atividade descrita acima promovida pelo Conselho Gestor da UC.

Observa-se, portanto, que as únicas ações previstas e realizadas no plano de manejo quanto ao uso público relacionam-se a estas ações pontuais que partiram da iniciativa do órgão gestor, o IDEMA, mas que não apresentou continuidade, dificultando o processo de conhecimento, reconhecimento e aproximação com o Parque.

A participação da iniciativa privada no âmbito do CGPEMP direciona-se à Associação dos Hoteleiros de Tibau do Sul e Pipa - ASHTEP e a um representante do setor imobiliário. Ambos os discursos ratificam as observações *in loco* e os dados presentes no plano de manejo. Ambos ressaltam que o parque não tem estrutura de recepção para visitantes; que as cercas de delimitação do território não são visíveis, e que a vandalização desta demarcação se dá em razão das questões oriundas das pendências de legalização fundiária. Embora a representante da associação alegue a existência do Plano de Manejo, afirma não ter domínio sobre o conteúdo do documento, por também não ter participado do processo de criação da UC, há 10 anos atrás. Já o representante do setor imobiliário, afirma que há um engajamento ativo no processo de criação do PEMP.

Os entrevistados negam a existência de práticas de lazer e turismo no interior do PEMP. A presidente da ASHTEP indica que a fiscalização do território quase não existe ou é esporádica e relata que a ausência de uma periodicidade na fiscalização dificulta o controle da degradação na UC e possibilita as invasões, o corte ilegal de árvores e as queimadas. Para o representante do setor imobiliário, o processo de criação moroso de implantação da UC traz consigo mais conflitos do que proteção da área natural, acreditando que ao se efetivarem

as atividades de uso público o processo de fiscalização seria facilitado, haja vista, que a presença de pessoas inibiria as ações ilegais, promovendo a apropriação pela comunidade.

Diegues (2000) ressalta em sua obra que a criação de "ilhas" onde se restringe o exercício das atividades tradicionais e a expulsão dos moradores tem contribuído ainda mais para a degradação das áreas de parques, uma vez que, frequentemente, por falta de fiscalização, são invadidas para a exploração ilegal de seus recursos naturais, pois são tidas como "recursos perdidos pelas comunidades locais". Drummond e Barros-Platiau (2006) completam o significado da problemática verificando que não há esforços políticos significativos para tornarem as agências executoras mais eficientes e ao mesmo tempo o judiciário é pouco preparado para as questões ambientais e, assim, exerce pouco controle sobre as atividades intrusivas.

Já o terceiro setor, representado pela Organização Não Governamental (ONG) Educa Pipa, alega que as intervenções de uso público estão condicionadas a existência de infraestrutura para tal, o Ecoposto. Segundo ele "o governo criou o parque e depois virou as costas e se não fosse o conselho gestor, não existia nada", afirmando que apenas quando houver as condições necessárias, a entidade a qual representa, terá uma atuação ativa, no que diz respeito às práticas de uso público. Na opinião da gestora, a manutenção financeira da estrutura e recepção seria advinda das taxas de visitação.

Baseado nas atas de reuniões do conselho gestor e na "Matriz Analítica de Governança das Instâncias Turísticas" proposta por Nóbrega (2015), construiu-se o seguinte quadro analítico sobre a realidade da instância de governança do PEMP, na ótica do desenvolvimento turístico.

**Quadro 1 | Elementos de governança do PEMP avaliados.**

1. Processo eletivo dos integrantes da Instância	Existe
2. Equilíbrio da Representatividade da Instância	Existe
3. Avaliação do desempenho da instância	De baixa à média: as reuniões ocorrem com periodicidade e existem pautas, porém não discutem o desenvolvimento turístico.
4. Participação qualitativa entre os membros da instância	Média: os representantes participam regularmente das reuniões, porém não necessariamente para discutir sobre o uso público.
5. Realização de avaliações sistemáticas do grupo	Os representantes apenas retomam as questões deliberadas na última reunião, não estabelecem prazos de ações com fins turísticos.
6. Quantidade e qualidade das parcerias firmadas pela instância	Baixa: não se identificaram parcerias.
7. Disseminação e acesso das informações entre os integrantes da instância	Média: os representantes recebem as informações sobre deliberações apenas no momento das reuniões.
8. Grau de confiança entre os integrantes da instância	Muito Baixo: não há compartilhamento de recursos humanos, físicos e financeiros.

Fonte: Dados da pesquisa e modelo adaptado de Nóbrega (2015).

A análise reflete uma instância de governança enfraquecida e que ainda não atua como uma rede de atores para a gestão da UC e, portanto, sinaliza o órgão estadual gestor incapaz de atuar como coordenador desta rede.

## 5. Considerações finais

Os resultados desta pesquisa evidenciam, portanto, que embora instituída a instância de governança do Parque com seus representantes legais e diversos, as ações parecem estar centralizadas no órgão gestor e os demais atores sociais parecem meros expectadores. Claramente espera-se a regulação da situação fundiária, a construção de um Ecoposto, a disponibilidade de recursos financeiros governamentais, ou a delimitação física do parque para a definição de objetivos e ações de desenvolvimento turístico como atividade exclusiva ao parque a partir do Conselho Gestor, o qual não parece se articular na busca por soluções, como co-responsáveis pela gestão da área.

Acredita-se que o modelo instituído de Parque define um conjunto de regras e dinâmica que desmotivam a capacidade de ação de sua instância

de governança, fortalecendo a cultura unilateral de responsabilidade sobre a unidade de conservação, fator que se agrava ao verificar pouca participação comunitária e ações que conduzam a viabilidade do ecoturismo, mesmo sendo a única atividade econômica possível na área.

A efetividade da contribuição turística para a conservação de áreas naturais, ecossistemas e da biodiversidade está condicionada a todos os níveis de gestão, pública e privada, local e nacional, de forma a garantir a capacitação profissional em todos os níveis, a ativação dos códigos de conduta e diretrizes, informações e processos educativos dos turistas e das comunidades. Na perspectiva da sustentabilidade, as áreas protegidas necessitam formas de gestão participativas e integradas efetivas que correspondam às realidades e interesses locais, em outros termos, é necessário fortalecer os processos de governança para assim otimizar a gestão dos recursos e do turismo local.

## Agradecimento

Agradecemos à Fundação para o Desenvolvi-

mento Sustentável da Terra Potiguar- FUNDEP pelo fomento e financiamento do projeto de pesquisa.

## Referências

- Brasil (2011). Ministério do Meio Ambiente. SNUC – Sistema Nacional de Unidades de
- Brasil (2011). Ministério do Meio Ambiente. *SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza*: Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002; Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006. Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas: Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006 / Ministério do Meio Ambiente. – Brasília: MMA/SBF. 76 p. Acedido em novembro de 2016, em: [http://www.mma.gov.br/images/arquivos/areas\\_protegidas/snuc/Livro%20SNUC%20PNAP.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivos/areas_protegidas/snuc/Livro%20SNUC%20PNAP.pdf)
- Brasil (2006). Ministério do Meio Ambiente. *Diretrizes para visitação em unidades de conservação*. Ministério do meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Diretoria de áreas protegidas. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.
- Diegues, A. C. S. (2000). *O mito moderno da natureza intocada*. 3º ed. São Paulo: Hucitec.
- Drummond, J. (1997) *O Sistema Brasileiro de Parques Nacionais: Análise dos Resultados de Uma Política Ambiental*. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense.
- Drummond, J. & Barros-Platiau, A. F.(2006). Brazilian Environmental Laws and Policies, 1934–2002: A Critical Overview. *Law & Policy*, 28 (1), pp. 83-108. DOI: 10.1111/j.1467-9930.2005.00218.x
- Fernandes, L. M. M., & Coriolano, L. N. M. T. (2015). A governança na política nacional de regionalização do turismo: estudo dos grupos gestores dos destinos indutores do Ceará. *Turismo - Visão e ação*, 17 (2), 247-278. DOI: <http://dx.doi.org/10.14210/rtva.v17n2.p247-278>
- Chaves, C. C., Brumatti, P. N. M., & Justino, A. N. P. (2016). O uso público de unidades de conservação no Estado do Rio Grande do Norte pela atividade turística: uma análise do plano de manejo do Parque Estadual Mata da Pipa. In SEABRA, G. (Org.), *Educação Ambiental & Biogeografia*, 1, pp. 1506-1517. Ituiutaba: Barlavento.
- Graham, J., Amos, B. & Plumtre, T. (2003) *Principles for Good Governance in the 21st Century: Policy Brief No.15*. Institute on Governance; Ottawa, Canada.
- Hall, M. (2011) A typology of governance and its implications for tourism policy Analysis. *Journal of Sustainable Tourism*, 0 (00), pp. 1 -21. DOI: 10.1080/09669582.2011.570346
- Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente– IDEMA. (2014). *Plano de Manejo Parque Estadual Mata da Pipa – PEMP*. Natal: INSTITUTO UNIEMP.
- Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente– IDEMA. (2012). *Conselho Gestor do Parque Estadual Mata Da Pipa: Regimento Interno*. Acedido em 30 de julho de 2016, em <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/idema/DOC/DOC000000000076117.PDF>
- Leuzinger, M. D. (2010). Uso Público em Unidades de Conservação. In: *Anais do Congresso de Direito Ambiental - PUC-RIO*, 2010, Rio de Janeiro. Acedido em 18 de fevereiro de 2016, em: [http://www.nima.pucrio.br/aprodab/artigos/uso\\_publico\\_em\\_unidades\\_de\\_conservacao\\_marcia\\_leuzinger.pdf](http://www.nima.pucrio.br/aprodab/artigos/uso_publico_em_unidades_de_conservacao_marcia_leuzinger.pdf)
- Mazaro, R. M. (2006). *Competitividad de Destinos Turísticos y Sostenibilidad Estratégica*. Proposición de un modelo de evaluación de factores y condiciones determinantes. Tesis Doctoral, Universitat de Barcelona.
- Nóbrega, W. R. M. (2015) Arenas Públicas de Turismo: Proposta Metodológica para Avaliação de Instâncias de Governança Local / Regional. In: 7º Encontro Nacional da ANPPAS, 2015, Brasília-DF. *Anais do 7º Encontro Nacional da ANPPAS*. Brasília-DF: Editora da UNB, (1) p. 27-43.
- Rocha, L. G. M., Drummond, J. A. & Ganem, R. S. (2010) Parques Nacionais Brasileiros: problemas fundiários e alternativas para sua resolução. *Revista de Sociologia e Política*, 18 (36), p. 205-226. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000200013>.
- Trigo, L. G. & Mazaro, R. (2012) Movimentos Globais e Cenários em Turismo: uma realidade dinâmica, uma viagem ao futuro. *Revista Turismo em Análise*, 23 (3), p. 486-508. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v23i3p486-508>.
- Wanderley-Filha, I., Azevedo, F.F., Nóbrega, W.R.M. & Albuquerque, J.C. (2013) Planejamento e Políticas Públicas do Turismo: uma discussão teórica no contexto das Unidades de Conservação do Brasil. In: Anais do IX Congresso Nacional de Ecoturismo e do V Encontro Interdisciplinar de Turismo em Unidades de Conservação. *Revista Brasileira de Ecoturismo*, São Paulo, v.6, n.4, nov-2013, pp.27-44.
- World Economic Forum (2015). *Travel & Tourism Competitiveness Report: Growth through Shocks*. Geneva: World Economic Forum. Acedido em 20 de novembro de 2016, em [http://www3.weforum.org/docs/TT15/WEF\\_Global\\_Travel&Tourism\\_Report\\_2015.pdf](http://www3.weforum.org/docs/TT15/WEF_Global_Travel&Tourism_Report_2015.pdf)