

# Instâncias de Governança e Turismo em Unidades de Conservação em Criação: Estudo de Caso do Parque Estadual dos Mangues do Potengi – RN

## Governance and Tourism Institutions in Conservation Units in Creation: Case Study of the Mangues do Potengi State Park - RN

ANDREY CUNHA \* [andreypessoac@gmail.com]

WILKER NÓBREGA \*\* [wilkernobrega@yahoo.com.br]

KERLEI SONAGLIO \*\*\* [kerlei@ufrnet.br]

**Resumo** | Após a criação do Ministério do Turismo (2003) várias foram as medidas de incentivo à descentralização da gestão pública no turismo brasileiro. A criação de Unidades de Conservação (UC's) no país vem sendo uma alternativa adotada quando se pensa em aliar conservação e turismo. Este trabalho objetiva avaliar o desempenho dos setores público e terceiro setor no processo de criação da UC Estadual Parque dos Mangues do Potengi. De abordagem qualitativa, através de pesquisa bibliográfica, eletrônica e documental investigou-se atores envolvidos em tal processo que está em fase inicial. Os dados foram analisados de acordo com a matriz analítica de governança das instâncias turísticas proposta por Nóbrega (2015). Pode-se observar que há pouca interação entre os membros da instância e muitos conflitos, sendo poucos os esforços de ações conjuntas a fim de obter êxito nesse processo de planejamento de forma participativa.

**Palavra-chave** | Unidade de conservação, planejamento turístico, governança

**Abstract** | After the creation of the Ministry of Tourism (2003) several measures were taken to encourage the decentralization of public management in tourism (Brazil). The creation of conservation units in the country has been an alternative adopted when considering ally preservation and tourism. The objective of this work is to evaluate the performance of the public and third sector sectors in the process of creation of the state conservation unit Parque dos Mangues do Potengi. In order to reach

\* **Graduação em Turismo** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte). Foi bolsista de Iniciação Científica PIBIC/CNPq. **Membro** do Grupo de Pesquisa em Planejamento e Organização do Turismo (GEPPOT/UFRN).

\*\* **Doutor Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido** pela Universidade Federal do Pará. **Professor Adjunto** do Departamento de Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Líder** do Grupo de Pesquisa em Planejamento e Organização do Turismo (GEPPOT/UFRN).

\*\*\* **Doutora em Engenharia Ambiental** pela Universidade Federal de Santa Catarina. **Professora Associada** do Departamento de Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Vice-Líder** do Grupo de Pesquisa em Planejamento e Organização do Turismo (GEPPOT/UFRN).

the stated objective, the approach will be qualitative, through bibliographical, electronic and documentary research. The data will be analyzed according to the analytical matrix of governance of tourism instances proposed by Nóbrega (2015). The process of creating the UC is still in the initial process of creation, and it can be observed that there is little interaction among the members of the instance, in many cases, the actors acting individually according to their interests. There are many conflicts, but there are few efforts to act together in order to succeed in this planning process in a participatory manner.

**Keywords** | Protected area, tourism planning, governance

## 1. Introdução

No Brasil, as ações pensadas e desenvolvidas para a atividade turística, a partir da criação do Ministério do Turismo (MTur) no ano de 2003 tinham “como objetivo o desenvolvimento da atividade turística de forma integrada e participativa de todos os agentes sociais que promovem a atividade turística nas regiões.” (Costa & Carvalho, 2012, p. 2). Com esse fim, o MTur (em 2004), lançou o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) – Roteiros do Brasil, pautado nas orientações contidas no Plano Nacional de Turismo (PNT) com a participação de parceiros públicos, privados e do terceiro setor.

Nas Unidades de Conservação (UCs), o fluxo de turistas vem aumentando significativamente, inclusive no seu entorno. Tal fato é retratado no PNT 2013 – 2016, que aborda intenção em fazer parceria com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) no objetivo de divulgar a natureza do País, bem como, conservá-la e gerar renda para a população dos arredores dos parques.

Mesmo com a estrutura descentralizada, ainda há entraves no que diz respeito ao desempenho das instâncias de governança, pois, apesar das tentativas de desenvolver o turismo fundamentado na regionalização, há limitações no processo de planejamento e gestão do turismo, especialmente relacionadas às forças locais, empresariais e governamentais.

No Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de

Conservação (SNUC, lei n.º 9985/2000) estabelece a classificação das UC's, seus objetivos e diretrizes do sistema; sobre o processo de criação, implantação e gestão da unidade; entre outros. Consta da lista de objetivos do sistema a consideração com as comunidades que residem dentro e nas regiões circunvizinhas das UC's e de mais compreensão do seu papel na manutenção da biodiversidade (Instituto Socioambiental [ISA], 2014).

O processo de criação de uma UC envolve diferentes atores e por consequência diferentes interesses que precisam ser discutidos a fim de chegar a um fito de consenso sobre o uso da área em discussão. Portanto, este trabalho tem como objetivo avaliar a condução dos setores público e terceiro setor no processo de planejamento turístico na criação da UC Parque Estadual do Potengi. Para isso, objetivou-se: a) Conhecer o projeto de criação do Parque Estadual Mangues do Potengi; b) Qualificar as organizações públicas e terceiro setor que podem estar relacionadas diretamente com a atividade turística na referida UC; c) Identificar os principais desafios e oportunidades que são encontrados pelas instâncias de governança estudadas; d) Compreender como as instâncias de governança observam o turismo na UC estudada.

O processo de criação da UC está em fase inicial e pode-se observar pouca interação entre os membros da instância, em muitos casos, os atores agem de forma individual de acordo com seus interesses.

## 2. Planejamento da atividade turística

O planejamento turístico surge como uma alternativa para que o turismo alcance êxito de seus objetivos e segundo Ruschmann (1990) tal planejamento é complexo, pois, envolve muitas variáveis no local receptivo, tais como: econômico, territorial e sociocultural. Para Barretto (2005) planejar significa equilibrar o atendimento às necessidades e propiciar o bem-estar de sujeitos sociais provenientes de outro lugar e, dentro de uma região receptora e seu meio ambiente, harmonizar a relação entre o turista e a comunidade local. Implica recompensar a comunidade que divide seu espaço com os turistas, financiando, com dinheiro proveniente do turismo, obras públicas requeridas para melhorar o índice de desenvolvimento humano.

O turismo envolve vários atores da sociedade e Barretto (2005) afirma que o planejamento turístico deve ser participativo, indicando que para ocorrer de forma plena deve haver uma grande participação por parte dos diferentes setores da sociedade.

Dessa forma, a comunidade, assim como o poder público, tem papel importante no planejamento turístico de um local. Contudo, para que o planejamento obtenha êxito, é necessário que o Estado organize o espaço, a iniciativa privada implemente melhorias a seus empreendimentos, o terceiro setor contribua com suas ações de cunho social, e a comunidade esteja sensibilizada e se envolva com o mérito de desenvolver o turismo naquela localidade. Sendo as lideranças comunitárias, as principais conexões para estabelecer um elo entre o processo de planejamento turístico e a comunidade como um todo.

## 3. Planejamento em áreas naturais

O turismo pode ser compreendido como uma alternativa quando se pensa em utilizar áreas na-

turais de forma a estimular a economia local. Mas para ocorrer de maneira que minimize impactos nocivos no ambiente, é necessário haver planejamento de forma articulada entre os órgãos gestores e a comunidade local. Nesse sentido Fonseca (2015, p.5) afirma que:

o turismo sustentável incorpora diferentes funcionalidades que podem ser agregadas em atividades de cunho ambiental, como é o caso das UCS que admitem o uso controlado de seus espaços e recursos naturais, onde a partir dessa estreita relação pode-se observar a abertura para a inclusão da comunidade local junto ao processo de planejamento turístico da área protegida, acentuando a importância da gestão participativa que reflete no fomento de políticas públicas capazes de potencializar o desenvolvimento da atividade no espaço natural e a equidade social, proporcionando mais incentivo a representação das comunidades, organizações não-governamentais e demais órgãos institucionais, no intuito de alavancar melhores avanços do setor, bem como salvaguardar os hábitos intrínsecos dos residentes.

Com o fortalecimento da ideia de conservação das áreas naturais algumas UC's foram criadas no Brasil e no mundo. Após a criação do SNUC, alguns espaços naturais e culturais que tem uma relevante importância para a comunidade foram assegurados. Mas uma das diretrizes que merece destaque é a participação da sociedade como um todo nas diversas instâncias do sistema, como a criação de políticas, bem como, na gestão das unidades após criadas.

Para melhor compreensão do processo de criação de UC's no Brasil, é necessário observar no art. 22 do SNUC se apontam diversas diretrizes que visam normatizar esse processo que é criado

por ato do poder público.

As UC's foram divididas em dois grandes grupos, de acordo com o SNUC (2000):

- a) Unidades de proteção integral, que são as áreas que tem como objetivo a preservação ambiental, sendo permitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais;
- b) Unidades de uso ou manejo sustentável são aquelas áreas cujo objetivo é promover e garantir a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

O planejamento deve estar bem definido a fim de atender todos os objetivos estabelecidos na UC. Alguns autores já estabeleceram algumas metodologias para se planejar o turismo em áreas naturais, como Molina (1998) que foca na administração da área protegida. O que resulta em determinar os valores ecológicos e os impactos positivos e negativos daquela área, as atividades que poderão ser desenvolvidas, ações de manejo e monitoramento.

#### 4. Instâncias governamentais

Instâncias governamentais no turismo é um tipo de organização social que tem como representantes diferentes atores representados pelo poder público e privado, comunidade local e terceiro setor que estão associados a atividade turística numa determinada região. Tornando-se um ambiente para discussão de diferentes maneiras de articulação desses atores, onde é possível propor e discutir políticas e atividades voltadas para a área do turismo (Dreher & Salini, 2010).

Dessa maneira, as Instâncias de Governança surgem com intenção de superarem o esgotamento das tentativas das instituições tradicionais em dar rapidez ao desenvolvimento da atividade turística. Com isso, a formação dessas organizações vislumbrou a eficácia da desburocratização, descentrali-

zação do planejamento e do desenvolvimento endógeno, pautado no bem-estar econômico, social e cultural das comunidades locais. (Silva, 2015)

Ainda nessa perspectiva, Fonseca (2015) aponta que os conselhos gestores servem como instrumento que orientam o planejamento e norteiam a gestão participativa em meio à inclusão de diferentes atores sociais, pois permite debater os distintos pontos de vista dos seus membros, bem como, as principais temáticas referentes à sua manutenção. Para a autora,

É fundamental entender que o processo de planejamento e desenvolvimento do turismo ligado a ações que incentivem a gestão participativa, deve ter influências advindas das populações locais, para que estes se sintam parte integrante no processo de transformação das unidades e com isso, possam colaborar com a viabilidade e concretização dessa inserção do turismo através da participação. Contudo, para que haja a real efetividade disto, é necessário também que todas as determinações que regem nos documentos referentes às UCs, sejam postos em prática para que não ocorra a manipulação dos instrumentos de gestão em detrimento favorável a outro fim que não seja a participação da comunidade autóctone e os benefícios advindos dela (Fonseca, 2015, p. 6).

Portanto, é possível compreender que as políticas públicas, englobam práticas que envolvem a gestão participativa, o que proporciona mais autonomia ao Estado e Município ao se pensar em turismo nas UCs.

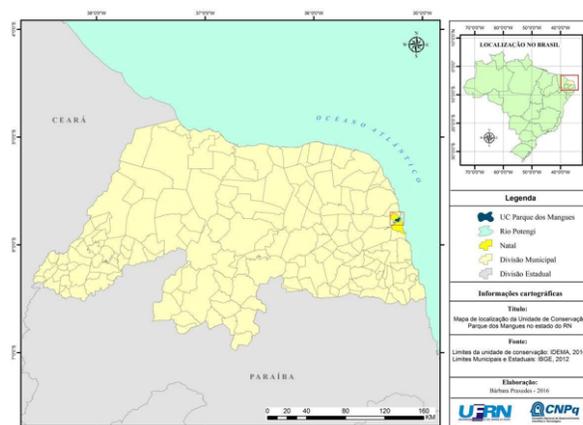
## 5. Parque Estadual Mangues do Potengi

O Rio Grande do Norte possui atualmente 238 mil hectares em UC's estaduais, o que corresponde a 4,5% do seu território. A gestão dessas unidades compete ao Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente – IDEMA/RN (2016), através do Núcleo de Unidades de Conservação – NUC. (IDEMA/RN, 2016).

O IDEMA/RN (2016) está coordenando a criação de 5 UC's no RN, que serão criadas nos diferentes polos turísticos estabelecidos através do PRT. São elas: Área de Proteção Ambiental Du-

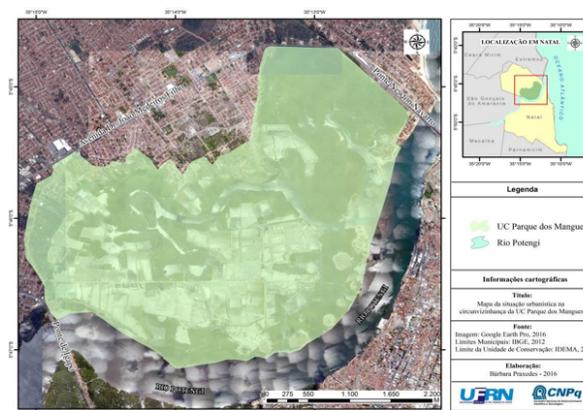
nas do Rosado; Área de Proteção Ambiental das Carnaúbas; Monumento Natural das Cavernas de Martins; Monumento Natural do Morro do Careca; Parque Estadual do Jiqui; Parque Estadual dos Mangues do Potengi.

O Parque Estadual dos Mangues do Potengi situa-se na cidade do Natal, abrangendo uma área de 782,12 ha, ocupa áreas de dois bairros da Zona Norte, como pode ser observado nos mapas 1 e 2. A referida UC pertence ao grupo de Unidades de Proteção Integral, enquadrada como Parque Nacional.



Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Figura 1 | Localização do Parque Mangues do Potengi



Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Figura 2 | Entorno urbano do Parque Mangues do Potengi



**Figura 3.** Área de criação da UC  
Fonte: Elaboração própria



**Figura 4.** Área de criação da UC  
Fonte: Elaboração própria

No quadro 01, apresentam-se as ações emergenciais definidas no projeto de criação da UC.

**Quadro 1** | Identificação de necessidade para implementação do Parque, definição de prioridades e cooperações

Atividades	Ações Necessárias para a área	Nível de Prioridade	Cooperação
1. Realização de Oficinas	Discutir Plano de Ação Emergencial com a Comunidade.	Urgente	IDEMA Prefeitura Municipal de Natal
	Identificar e cadastrar as atividades já desenvolvidas na área;	Primária	
	Identificar trilhas internas;	Primária	
2. Administração do Parque dos Mangues	Identificar os usos tradicionais da área pela população;	Primária	IDEMA Prefeitura Municipal de Natal População Local
	Identificar áreas críticas, degradadas e de fragilidade ambiental, bem como áreas que podem oferecer riscos ao usuário, com vistas a um zoneamento preliminar;	Primária	
	Definir quadro de funcionários permanentes, com suas respectivas funções e áreas de formação;	Secundária	
	Definir a entrada do Parque e implementar o controle de fluxo de visitantes.	Secundária	
	Implantar sede da UC no terreno definido, bem como vias de acesso;	Primária	
3. Infraestrutura e Equipamentos	Estimar e disponibilizar veículo(s) próprio para o Parque;	Secundária	IDEMA Prefeitura Municipal de Natal
	Implantar sistemas de comunicação interna e externa, de coleta de lixo, sede abastecimento de água, iluminação;	Secundária	
	Criar sinalização interna e externa para o Parque, com informações sobre sua localização e distâncias relativas.	Secundária	
	Realização de Oficinas para instalação do Conselho Gestor;	Primária	
4. Instalação do Conselho Gestor	Indicação dos membros representantes;	Primária	IDEMA IBAMA GRPU Prefeitura Municipal de
	Elaboração do Regimento interno do conselho;	Primária	
	Elaboração de agenda de compromissos e pautas de reuniões para estabelecer atividades gestoras.	Primária	

	Buscar parcerias para elaboração do Plano de Manejo;	Primária	Natal ONGs locais e Associações de Moradores Setor Produtivo Instituição de Ensino e Pesquisa
	Assegurar a participação da comunidade local no diagnóstico, planejamento e manejo do Parque;	Primária	
5. Subsídios para elaboração do plano de manejo	Elaborar Termo de Referência específico para o Plano de Manejo da área;	Primária	IDEMA Prefeitura Municipal de Natal População Local
	Elaborar um Zoneamento Preliminar;	Primária	
	Realizar uma Caracterização sócio-econômica (unidade, entorno e complexo microrregional).	Secundária	
	Elaborar Caracterização Biológica da área;	Primária	
6. Elaboração do Plano de Manejo	Elaborar versão final do Zoneamento do Parque e suas medidas de gestão;	Primária	IDEMA IBAMA Prefeitura Municipal de Natal População Local
	Elaborar programas de Fiscalização, Monitoramento, Educação Ambiental, Visitação e Pesquisa.	Secundária	

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Algumas atividades foram definidas com um grau de prioridade e por quem serão implantadas na UC após sua criação. A realização de oficinas é importante, pois a comunidade deve ser integrada ao processo de criação, já que, para Fonseca (2015) o envolvimento da comunidade é vital para que haja êxito na criação da UC, bem como, da implementação do turismo nesse território. Infraestrutura e Equipamento, a criação de vias de acesso, bem como a implementação de diferentes sistemas dentro da área é essencial para o bom desempenho do parque, o que dá acesso por parte de possíveis visitantes, bem como, tenta minimizar possíveis distorções no território que é utilizado com algum tipo de infraestrutura. A criação do conselho gestor é essencial, pois de acordo com Fonseca (2015) servem como instrumento que orientam o planejamento e norteiam a gestão participativa em meio à inclusão de diferentes atores sociais, como governo e sociedade civil. A criação do Plano de Manejo se dá após a criação da

UC e segundo o MMA (2016) deve ser elaborado em função dos objetivos gerias pelos quais ela foi criada.

## 6. Metodologia

De abordagem qualitativa, o trabalho utiliza da pesquisa bibliográfica e eletrônica e a pesquisa documental. Além disso, foi realizada entrevista com roteiro semiestruturado, combinando perguntas abertas e fechadas. O universo da pesquisa foi intencional focando nos integrantes das instâncias de governança público e privada que estavam presentes na Ata da 1ª audiência pública sobre a proposta de criação da unidade de conservação Parque Estadual Mangues do Potengi, realizada no dia 26/03/2015, às 9h, no auditório da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte. Os representantes estão citados no quadro 02:

Quadro 2 | Representantes entrevistados no campo

Ator	Onde atua	Objetivo
IDEMA	Atua com diferentes atores da sociedade. Realiza fiscalização e coordenação de áreas naturais no Estado do RN.	Promover a política ambiental do RN, visando o desenvolvimento sustentável, aproveitando as potencialidades regionais em busca da melhoria da qualidade de vida da população
SEMURB	Atua com diferentes atores. Fiscaliza e coordena áreas urbanas da cidade, bem como, regulamenta áreas naturais no município do Natal.	Promover a política ambiental e urbana de Natal, visando o desenvolvimento sustentável, promover qualidade de vida ao cidadão.
ONG Gamboa do Jaguaribe	Junto à população que reside nas proximidades do Rio Potengi.	Tem como objetivo propagar conhecimentos sobre educação Ambiental e cultura indígena.
ONG NAVIMA	Atuando com diferentes atores, a Organização não governamental realiza ações voltadas a preservação da biodiversidade do rio Potengi e dos demais territórios costeiros.	A preservação dos ecossistemas costeiros, biodiversidade marinha, terrestre e populações tradicionais.
MOVIMENTO TARTAZUL	Atua junto à comunidade do Natal, mas detém muitas de suas ações a comunidade que reside no entorno do rio Potengi.	Visa ajudar a Preservar e Valorizar as Tartarugas Marinhas e suas "Maternidades" e áreas de alimentação em praias de Natal/RN.

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

A pesquisa realizada em campo ocorreu entre 08/10 e 10/11 de 2016. Após coletadas as informações, foi realizada uma análise com base na proposta de análise de conteúdo de Bardin (2006).

Os dados coletados foram avaliados a partir da Matriz Analítica de Governança das Instâncias Turísticas (figura 3), proposta por Nóbrega (2015),

onde ressaltam-se os elementos utilizados nesta pesquisa, quais sejam: Grau de confiança entre os integrantes da instância, disseminação e acesso das informações entre os integrantes do grupo, equilíbrio da representatividade da instância, participação qualitativa entre os membros da instância e processo eletivo dos integrantes da instância.



Figura 5 | Elementos da Matriz Analítica de Governança das Instâncias Turísticas

## 5. Resultados e Discussões

Aqui serão apresentados e discutidos os dados coletados no período do processo de coleta de dados que ocorreu entre 08/10 e 10/11. Os atores envolvidos foram entrevistados diretamente através de um roteiro semiestruturado. O quadro 3 sistematizou a matriz analítica (Nóbrega, 2015),

dos oito elementos, cinco foram utilizados, pois mesmo sendo instância com um grau de atuação ainda recente, esses elementos da matriz podem ser observados e contribuir com a compreensão da forma com que estão atuando os atores estudados no processo de criação da UC Parque dos Mangues através de processos decisórios e as ações desses diferentes atores.

Quadro 3 | Síntese dos elementos/variáveis analisados no estudo

Categoria	Var 1	Var 2	Var 3
<b>Processo eletivo dos integrantes da Instância</b>	<b>EXISTE:</b> Caso tenha sido realizada alguma reunião anterior à composição da instância ou mesmo uma plenária maior no momento da composição da instância.	<b>NAO EXISTE:</b> Caso não tenha ocorrido nenhuma das situações da variável 1.	---
<b>Equilíbrio da Representatividade da Instância</b>	<b>EXISTE:</b> Quando há uma divisão igualitária, entre o Poder Público, 3º setor e Iniciativa Privada.	<b>NAO EXISTE:</b> Quando há uma maior concentração de representatividade de um grupo em detrimento de outro.	---
<b>Grau de confiança entre os integrantes da instância</b>	<b>BAIXA:</b> Caso o representante nunca tenha compartilhado na rede com recursos humanos, físicos e financeiros em sequer uma ação proposta pela instância.	<b>MEDIA:</b> Caso o representante tenha compartilhado em 50% das ações planejadas e efetivadas pela instância, através de recursos humanos, físicos e financeiros.	<b>ALTA:</b> Caso o representante tenha compartilhado em no mínimo 50% das ações planejadas e efetivadas pela instância, através de recursos humanos, físicos e financeiros. Além disso, a efetivação das deliberações em ações do grupo deve atingir um nível entre 75% a 100%.
<b>Disseminação e acesso das informações entre os integrantes do grupo</b>	<b>BAIXA:</b> Caso o representante não tenha recebido informações deliberadas pelo grupo quer seja oralmente, quer seja por escrito.	<b>MEDIA:</b> Caso o representante receba as informações quer seja por escrito ou oralmente apenas na ocasião das reuniões e/ou nas convocações das reuniões.	<b>ALTA:</b> Caso o representante receba sistematicamente as informações, quer seja formalmente ou oralmente em tempo hábil, antes das reuniões.
<b>Participação qualitativa entre os membros da instância</b>	<b>BAIXA:</b> Caso o representante frequente esporadicamente as reuniões da instância em função do desinteresse na colaboração dos trabalhos de grupo.	<b>MEDIA:</b> Caso o representante optou em participar regularmente por acreditar na importância do papel em discutir as ações de turismo a partir de uma instância.	<b>ALTA:</b> Caso o representante participe ativamente das discussões considerando a regularidade nas frequências. Além de acreditar na importância do papel da instância, ele se forma e informa os demais integrantes do grupo.

Fonte: Nóbrega (2015)

No que diz respeito ao grau de confiança entre os integrantes da instância foi observado que há um baixo grau de confiabilidade já que, em alguns casos, há um diálogo e uma troca de informações entre os atores pertencentes ao mesmo grupo, mas não é compartilhado entre integrantes de diferentes grupos. O que pode ser observado quando

o ator A1 coloca que “acredita na qualidade da proposta mostrada, mas que muitas vezes, não é possível considerar o que é dito no fórum, já que, muita gente chega propondo e criticando sem ao menos ter lido o documento”. Ou quando o ator A2 comenta que “há o manifesto da vontade de criar uma coalisão “de pessoas, ONGs e grupos

para que a gente encontre o melhor modelo de preservar aquela área sem excluir as pessoas que vivem ou convivem com aquele ambiente.”

Entretanto, há confiança baixa dentro da instância, o que pode ser observado quando o ator A3 comenta “Não confio no poder público”. Situação que vai de encontro ao que Barretto (2005) afirma sobre a relação dos diferentes setores da sociedade quando se pensa em planejamento, pois deve haver uma forte participação desses diferentes setores para se obter êxito.

Em relação a disseminação e acesso das informações entre os integrantes do grupo, pode ser avaliado como médio, já que, alguns atores colocaram que a comunicação é realizada através de ofício, entretanto, outros se comunicam de uma maneira mais informal como é apontada pelo A2 “Através de reuniões de estudo no sábado à tarde, no estudo indígena. E é aproveitado esses encontros para trazer algumas demandas próprias dos momentos, e uso das redes sociais para compartilhar informações antes desses encontros.” Mas foi identificado com as informações coletadas no campo que há ainda uma falha no compartilhamento das informações por parte de algumas instâncias para outros atores, de forma que, a informação é mantida na instância.

O que cria uma lacuna entre os diferentes membros de uma mesma instância já que alguns não recebem as informações em tempo hábil antes de uma reunião. Outro ponto a ser observado é a falta de diálogo entre os atores quando se questiona em relação a atividade turística na região, já que, dois dos entrevistados não sabiam da ocorrência de atividades de lazer regulares na região, como foi informado por outros atores que têm conhecimento mais aprofundado da dinâmica do local, bem como, realizam algum tipo de atividade que é voltada para a comunidade, e consequentemente, ao turista que deseja participar.

Quanto ao equilíbrio da representatividade da instância, foi possível constatar que não existe. Há mais integrantes de um grupo presente do que ou-

tro, diante do que foi ouvido nas entrevistas, os demais grupos ainda não se sentem parte do processo de criação. O Ator A4 comenta que reuniões informais são marcadas com a comunidade local, entretanto há uma baixa participação. “Marcamos a reunião com a comunidade para a semana, mas eles reclamam que trabalham, daí marcamos para o fim de semana e eles também não vão porque não estão em casa ou é o momento de lazer”. Já o ator A1, comenta que “a comunidade não é consultada nesse processo de discussão, apenas sofrem os efeitos, a participação é muito pequena. Eles já chegam com tudo pronto”, por tanto, com essa falta de comunicação, sustenta a ausência de equilíbrio.

Pode-se inferir que essa ausência de membros participando das discussões, vai de encontro com o conceito de participação no âmbito do planejamento participativo proposto por Gomes et al (2001) em que ele aponta que os membros devem compartilhar o poder no processo decisório, havendo uma compreensão do processo de execução e dos objetivos que serão alcançados. Ou seja, “tomar parte das decisões e ter parte dos resultados.” (Souza, 2009, p. 35).

No que concerne a participação qualitativa entre os membros da instância, pode ser considerada como mediano, já que consta presença de atores do poder público, privado, terceiro setor e comunidade na ata da audiência, todos buscando discutir o mesmo ponto em comum, a criação da UC. Mas o ator A5 pontua que sua presença na audiência é apenas formal, pois seus interesses não se conectam aos dos demais atores presentes, e não houve contribuição da sua parte.

Poucos foram os resultados qualitativos alcançados desde a realização da audiência pública realizada pelo Ministério Público em 2015, destacamos: o aumento de estudos por parte dos envolvidos acerca da área em que será criada a UC e a iniciativa de discussão em escolas, bem como, organização de um evento para deixar a comunidade a par do que está ocorrendo.

Entretanto, alguns entraves necessitam ser destacados como: a falta de consolidação da situação judicial relacionada a prática da carcericultura e a falta de conclusão dos estudos da área por parte do órgão gestor. Por último, a não ocorrência do processo eletivo dos integrantes da instância, pois como a criação da instância ainda não está madura e consolidada por ser ainda muito recente, as atividades ainda estão concentradas nos respectivos órgãos, havendo comunicação entre diferentes atores quando necessário.

Assim, para a audiência pública, foram convidados atores que mantêm de alguma forma algum tipo de relação social ou institucional com o local analisado, mas os esforços ainda são pequenos quando se pensa em introduzir a todos os participantes, reflexão que pode ser realizada quando se analisa a presença de poucos integrantes do turismo nessas reuniões, já que, o local está inserido dentro do corredor turístico da cidade.

## 6. Considerações finais

O comprometimento dos mais diferentes atores dentro de uma instância de governança é o que vai determinar seu dinamismo e conseqüente êxito. O poder público desempenha um papel fundamental não só no processo de consolidação de uma instância, bem como, no desencadeamento de um processo de criação de uma UC, neste caso, a do Parque dos Mangues. As ONGs que possuem uma responsabilidade mais de cunho sociocultural, cada uma com um interesse específico colabora com o processo dinâmico que visa alcançar realizações com foco na comunidade local.

O poder público, representado por seus órgãos competentes, ainda no processo de levantamento de dados e conseqüentes na formulação do documento que reuni os estudos sobre a área e todos os que estão envolvidos, o que ainda vai desencadear a primeira audiência pública provocada pelo

IDEMA. Enfrentando vários entraves burocráticos, o que torna o processo mais lento, bem como, entraves que estão fora de alçada como os jurídicos, levam a realidade atual que consiste num processo de criação de uma UC ainda bastante tímida.

O terceiro setor que tem como característica uma natureza menos burocrática, e envolve diversos atores do cenário local. Desempenha várias atividades de cunho social como atividades de capacitação e educação ambiental em escolas da comunidade. Procura suprir algumas lacunas deixadas pelo governo e setor privado. Também, na região estudada, é o responsável por desenvolver algum tipo de atividade de lazer na região, o que torna, neste caso, o setor mais íntimo da comunidade. Há ainda muito que avançar quanto ao discurso adotado pelo terceiro setor, já que, em muitos casos as chamadas “ONGs de uma pessoa só” acaba que coloca em risco o trabalho desenvolvido do setor em geral como um todo.

A atividade turística no local estudado ainda é bastante tímida, não sendo observada ação concreta voltada diretamente para o turismo por parte dos atores estudados. É sabido que a superestrutura e a infraestrutura na área estudada, quando pensado o turismo, estão incipientes e existem propostas de atividades de lazer que, numa perspectiva futura, é compreendido por parte dos envolvidos que pode chegar a desenvolver a atividade turística.

## Referências

- Bardin, L. (2006). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70. (Obra original publicada em 1977).
- Barretto, M. (2005) *Planejamento responsável do turismo*. Papirus Editora.
- Casa Civil da Presidência da República. (2016) *Marco Regulatório do Terceiro Setor - lei 13.204/15*. Recuperado em 18 de Maio de 2016, de [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm)
- Costa, S. R. da, & Carvalho, C. de M. B. de. (2016) *Gestão Descentralizada do Turismo no Brasil: a regionalização*

- como estratégia para o desenvolvimento nacional. Recuperado em 18 de Novembro de 2016, de <http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos12/53816742.pdf>
- Fonseca, I. L. Da. (2015) *Turismo e participação popular: uma análise sobre a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão/RN*. Recuperado em 11 de outubro de 2016, de [http://www.anptur.org.br/anptur/anais/v.11/DPD2\\_pdf/96.pdf](http://www.anptur.org.br/anptur/anais/v.11/DPD2_pdf/96.pdf)
- Gomes, M. A. O. et al. (2001) Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) como mitigador de impactos socioeconômicos negativos em empreendimentos agropecuários. In: BROSE, M. *Metodologia participativa: uma introdução a 29 instrumentos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, p. 63-78.
- IDEMA/RN. (2016) *Unidades De Conservação*. Recuperado em 03 de Maio de 2016, de <http://www.idema.Rn.Gov.Br/Conteudo.Asp?TRAN=ITEM&TARG=334&ACT=Null&PAGE=Null&ARM=Null&LBL=MAT%C3%89RIA>
- Instituto Socioambiental. *Áreas Naturais Protegidas*. Recuperado em 29 de Maio de 2016, de <http://www.socioambiental.org/>
- Lei Nº9.985, de 18 de Julho de 2000. *Sistema Nacional De Unidades De Conservação (SNUC)*. Recuperado em 02 Maio de 2016, de [http://www.Planalto.Gov.Br/Ccivil\\_03/LEIS/L9985.Htm](http://www.Planalto.Gov.Br/Ccivil_03/LEIS/L9985.Htm)
- Nóbrega, W. R. M. (2015) *Turismo e políticas públicas na Amazônia brasileira: instâncias de governança e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, oeste do estado do Pará*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Pará, Belém, PA. Brasil.
- Ruschmann, D. V. de M. (1990) Planejamento e organização territorial do Turismo. *Revista Turismo em Análise*, v. 1, n. 1, p. 63-69.
- Silva, J. R. da. (2015) *Políticas públicas de turismo: análise do desempenho das instâncias de governança turística e seus reflexos no fomento do turismo cultural no município de Manaus/AM (2003-2014)*. Natal.
- Souza, M. M. O. (2009) A utilização de metodologias de diagnóstico e planejamento participativo em assentamentos rurais: o diagnóstico rural/rápido participativo (DRP). *Em Extensão*, v. 8, n. 1