

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**Centro de Filosofia e Ciências Humanas**  
**Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente**  
**Curso de Mestrado**

**CAROLINA NEVES SOUZA**

**A GOVERNANÇA NA IMPLANTAÇÃO DE ZONEAMENTOS EM ÁREAS DE  
PROTEÇÃO AMBIENTAL MARINHAS**

**Recife**

**2017**

**CAROLINA NEVES SOUZA**

**A GOVERNANÇA NA IMPLANTAÇÃO DE ZONEAMENTOS EM ÁREAS DE  
PROTEÇÃO AMBIENTAL MARINHAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, área de concentração Gestão e Políticas Ambientais, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vanice Santiago Fragoso Selva

**Recife**

**2017**

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

S729g Souza, Carolina Neves.  
A governança na implantação de zoneamentos em áreas de proteção ambiental  
marinhas / Carolina Neves Souza. – 2017.  
152 f. : il. ; 30 cm

Orientadora : Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vanice Santiago Fragoso Selva.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Recife,  
2017.  
Inclui Referências e apêndices.

1. Meio ambiente. 2. Gestão ambiental. 3. Zoneamento. 4. Recursos  
naturais – Conservação. 5. Recursos marinhos – Conservação. 6. Participação  
social. I. Selva, Vanice Santiago Fragoso (Orientadora). II. Título.

363.7 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2017-101)

CAROLINA NEVES SOUZA

**A GOVERNANÇA NA IMPLANTAÇÃO DE ZONEAMENTO EM ÁREAS DE  
PROTEÇÃO AMBIENTAL MARINHAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, área de concentração Gestão e Políticas Ambientais, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Aprovada em: 23/02/2017.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vanice Santiago Fragoso Selva (orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carla Regina Pasa Gómez (Examinadora Externa)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Cristiano Wellington Noberto Ramalho (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Regina Marinho Dantas Barboza Da Rocha Serafim (Examinadora externa)  
Universidade de Pernambuco

A todos que lutam pela conservação da natureza.

## **AGRADECIMENTOS**

Esta pesquisa só pôde ser realizada devido ao envolvimento de muitas pessoas durante todo o processo.

Primeiro gostaria de agradecer a Cláudia Cunha por ter emprestado com tanta solidariedade seus livros para que eu pudesse estudar e ingressar no mestrado. Obrigada Claudinha!

Agradeço a todos os professores do Programa de Desenvolvimento e Meio Ambiente pelos ensinamentos e discussões durante as aulas e a todos os professores da minha banca examinadora por contribuir valiosamente com esta pesquisa.

A minha orientadora Profa. Vanice Selva, pelo aprendizado, pelas conversas, pela compreensão e pela ajuda durante todo o desenvolvimento desta pesquisa.

A Chiara Bragagnolo, por estar sempre presente ajudando a sanar minhas inquietações e disposta a ajudar, por acreditar no meu trabalho e por dividir seu conhecimento comigo.

Ao pessoal do Laboratório de Conservação no Século XXI da UFAL, em especial as queridas Inaê e Evelyne pela dedicação na coleta de dados com os moradores e pelos vários momentos de aprendizado e descontração. Aos alunos Mylena, Isiane, Juliana, Beatriz, Will e Felipe por também ajudarem na aplicação dos questionários com os moradores. E por fim, aos professores Ana Malhado e Richard Ladle pela ajuda na concepção de parte desta pesquisa e por todo apoio e incentivo dado.

A CAPES pela bolsa de mestrado concedida.

Ao pessoal do Instituto Yandê por todo apoio.

A todos os conselheiros da APA Costa dos Corais e aos moradores de São Miguel dos Milagres e Porto de Pedras que tanto contribuíram para esta pesquisa.

Aos amigos do Brodema, Bete, Bruno, Dannilo, Eduardo, Renata Farias, Vanessa, Italo e Jhonatan que foram fundamentais para superar as dificuldades durante o percurso desta pós-graduação. Em particular as minhas queridas amigas Emily e Renata Laranjeiras por tudo!

Gostaria de agradecer também a toda a minha família, que sempre entendeu minhas ausências durante este processo e que tanto me incentivou. Obrigada pai, tia Kátia, tio Junior, Maiara, tia Lourdes e principalmente minha mãe que durante muitos anos se dedicou arduamente para que eu pudesse estudar e nunca deixou que eu desistisse.

Obrigada Fátima, por sua generosidade, pelo acolhimento em sua casa durante todo esse tempo e pelos valiosos conselhos. Você foi fundamental nesse processo.

E por fim, ao meu marido Iran que deu todo o apoio e suporte para que eu concluísse esta jornada. Obrigada pelas inúmeras conversas, pela compreensão de sempre e por todo amor!

## RESUMO

No Brasil a principal estratégia de conservação dos ambientes marinhos é a criação de unidades de conservação - UC da categoria Área de Proteção Ambiental - APA. Seus principais instrumentos de gestão são: os zoneamentos que integram seu Plano de Manejo, por se constituírem como um meio de ordenamento dos seus territórios e, o Conselho Gestor, que se destaca como sua principal instância de governança. Pelas APAs permitirem o uso direto dos recursos naturais e envolverem um leque de distintos atores sociais com objetivos e necessidades muitas vezes divergentes, tornam a inserção da sociedade na tomada de decisão da UC ainda mais necessária nesse processo de governança. Assim, sabendo da importância do zoneamento para a conservação das áreas marinhas protegidas e que sua efetividade depende estreitamente das boas práticas de sua governança, a presente pesquisa buscou explicar como se dá a governança na implementação de zoneamentos em Áreas de Proteção Ambientais marinhas. Para isto, seguindo os princípios para avaliação da governança em áreas protegidas de Lockwood (2010), foram realizadas entrevistas com os conselheiros atuantes na Zona de Conservação - ZC da APA marinha Costa dos Corais e aplicados 375 questionários com os moradores que vivem no entorno da ZC. Os resultados evidenciaram a predominância de boas práticas para o bom funcionamento do Conselho Gestor e no relacionamento entre a gestão da UC e seus conselheiros, se sobressaindo os critérios relacionados aos princípios da legitimidade, da transparência, da responsabilidade, da conectividade e da resiliência. Entretanto, quando a governança da Zona de Conservação é avaliada fora do âmbito do Conselho Gestor da unidade, percebe-se a necessidade de se melhorar os critérios de transparência para a comunidade local, de inclusão e de justiça.

**Palavras-Chave:** Governança ambiental. Zoneamento. Unidades de Conservação. Áreas de Proteção Ambiental marinhas. Participação social.

## ABSTRACT

In Brazil the main strategy for the conservation of marine environments is the creation of protected areas - PA of the category Environmental Protected Area - APA. Its priors management instruments are: the zoning that integrate yours Management Plan, for being constituted as an instrument of territorial ordering, and the Management Council, which stands out as its main governance body. Because the APAs allow the direct use of natural resources and involving a range of different social actors with goals and needs that are often divergent, they make the insertion of the society in the decision making of the PA even more necessary in this process of governance. Thus, knowing the importance of zoning for the conservation of marine protected areas and its effectiveness depends closely on the good governance practices, the present research searched to explain how governance occurs in the implementation of zoning in Marine Environmental Protection Areas. In order, following the principles for governance evaluation in protected areas proposed by Lockwood (2010), interviews were conducted with the councilors who works at the Conservation Zone - ZC of the marine protected area Costa dos Corais and applied 375 questionnaires with the residents living in the vicinity of ZC. The results showed the predominance of good practices for the good functioning of the Council and the relationship between the management of the UC and its counselors, highlighting the criteria related to the principles of legitimacy, transparency, accountability, connectivity and resilience. However, when the governance of the Conservation Zone is evaluated outside the PA's Council, is perceived a need to improve the transparency, inclusion and justice criterias for the local community.

**Keywords:** Environmental governance. Zoning. Protect areas. Marine Environmental Protect Areas. Social participation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Número de Planos de Manejo por bioma .....	26
Quadro 1 - Princípios para avaliação da governança em áreas protegidas .....	40
Quadro 2 - Oito degraus da escada da participação cidadã.....	46
Figura 2 - Valores médios atribuídos aos indicadores de vulnerabilidade das Unidades de Conservação Federais – Resultados RAPPAM de 2010Número de Planos de Manejo por bioma .....	26
Figura 3 - Vulnerabilidade das Áreas Protegidas Brasileiras de US (Uso Sustentável) e (PI) Proteção integral.....	51
Figura 4 - Mapa de localização da APACC e seus respectivos zoneamentos .....	54
Figura 5 - 20ª Reunião ordinária do Conselho da APA Costa dos Corais .....	56
Figura 6 - 3ª capacitação continuada dos conselheiros da APACC .....	56
Figura 7 - Mapa da Zona de Conservação do Peixe-boi .....	58
Figura 8 - Moradores de São Miguel dos Milagres carregando água das cacimbas.	60
Quadro 3 - Compilação das entrevistas realizadas. ....	64
Quadro 4 - Critérios escolhidos para avaliação da governança conforme estrutura sugerida por Lockwood (2010) .....	65
Figura 9 - Escala de Likert utilizada na pesquisa. ....	67
Figura 10 - Mapa dos pontos de realização das entrevistas. ....	69
Figuras 11 e 12 - Aplicação dos questionários em São Miguel dos Milagres/AL. ....	69
Figura 13 - Coleta de dados no município de Porto de Pedras/AL.....	70
Quadro 5 - Instituições integrantes do CONAPAC .....	73
Figura 14 - Atual estrutura da governança do Conselho da APA Costa dos Corais..	76
Figura 15 - Comparação entre as estruturas de governança da APACC. ....	80
Gráfico 1 - Conhecimento dos moradores sobre a APA Costa dos Corais. ....	90
Gráfico 2 - Conhecimento sobre a Zona de Conservação.....	90
Gráfico 3 - Conhecimento sobre as normas da Zona de Conservação.....	92

Figura 16 - Pórtico de entrada da cidade de Porto de Pedras/AL. ....	92
Figura 17 - Jangadeiros expondo suas opiniões sobre os possíveis regramentos das piscinas naturais.....	111
Figura 18 - Cartaz de agradecimento aos participantes do II encontro do Fórum...	122
Figura 19 - Apresentação do projeto Jovens Protagonistas no CONAPAC. ....	124

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Consolidação das Unidades de Conservação.....	29
Tabela 2 - Unidades de Conservação por bioma marinho. ....	31
Tabela 3 - Conhecimento sobre a instituição que fiscaliza o meio ambiente na ZC..	87
Tabela 4 - Percepção dos moradores com relação ao papel do ICMBio no cuidado com o meio ambiente .....	87
Tabela 5 - Escolaridade dos moradores .....	92
Tabela 6 - Associação entre a escolaridade e o conhecimento sobre a APACC.....	93
Tabela 7 - Participação dos moradores em reuniões da APACC.....	98
Tabela 8 - Participação dos moradores em projetos socioambientais na região.....	99
Tabela 9 - Associação entre a participação em projetos socioambientais e o conhecimento sobre a APACC.....	100
Tabela 10 - Preferência de morada.....	101
Tabela 11 - Participação de moradores em associações comunitárias.....	103
Tabela 12 - Relação entre os moradores que participam de projetos socioambientais e a concordância com os regramentos da APACC .....	104
Tabela 13 - Concordância da comunidade local com relação à proteção do peixe-boi.....	114

## **LISTA DE SIGLAS**

AMITUS - Associação Milagrense de Turismo Sustentável

AMP - Área marinha protegida

APACC - Área de proteção ambiental costa dos corais

CDB - Convenção da Diversidade Biológica

CMA - Centro Mamíferos Aquáticos

CNUC - Cadastro Nacional de Unidades de Conservação

CONAPAC - Conselho gestor da APA Costa dos Corais

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IMA - Instituto de Meio Ambiente de Alagoas

IUCN - União Internacional para a Conservação da Natureza

MMA - Ministério do Meio Ambiente

PNAP - Plano Nacional de Áreas Protegidas

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

YANDÊ - Instituto Yandê: Educação, Cultura e Meio Ambiente

ZC - Zona de Conservação do Peixe-boi

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS</b> .....	14
<b>2</b>	<b>PANORAMA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO BRASILEIRAS</b> .....	20
2.1	Origem das áreas protegidas no Brasil .....	20
2.2	O SNUC e a integração de elementos de gestão .....	24
2.3	As Áreas de Proteção Ambiental Marinhas .....	30
<b>3</b>	<b>GOVERNANÇA AMBIENTAL: COOPERAÇÃO PARA EFETIVIDADE DAS ÁREAS PROTEGIDAS</b> .....	37
3.1	O que se tem falado sobre governança? .....	37
3.2	Governança em áreas protegidas.....	40
3.3	Envolvimento social na gestão de áreas marinhas protegidas .....	45
3.3.1	<i>Pertencimento ao lugar e percepção ambiental</i> .....	45
3.3.2	<i>Participação e controle social</i> .....	47
<b>4</b>	<b>O CAMINHO PERCORRIDO PARA EXPLICAR A GOVERNANÇA NA ZC</b> .	56
4.1	Área de estudo .....	56
4.2	Realização da pesquisa.....	65
4.2.1	<i>Coleta de dados</i> .....	65
4.2.2	<i>Análises dos dados</i> .....	72
<b>5</b>	<b>A GOVERNANÇA NA ZONA DE CONSERVAÇÃO DO PEIXE-BOI</b> .....	74
5.1	Caracterização do Conselho Gestor da APA Costa dos Corais .....	74
5.2	A governança da Zona de Conservação.....	85
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS, IDÉIAS E PROPOSTAS PARA A GESTÃO</b> ..	131
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	136
	<b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS CONSELHEIROS</b> .....	DA APA COSTA DOS CORAIS.....147
	<b>APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO SEMIESTRUTURADO APLICADO AOS MORADORES DO ENTORNO DA ZC</b> .....	149

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As áreas protegidas foram criadas, entre outros objetivos, para preservar a biodiversidade (DOUROJEANNI e PADUA, 2007). No Brasil essas áreas são denominadas como Unidades de Conservação – UCs, sendo responsáveis por proteger diversos ecossistemas, habitats e espécies ameaçadas, além de serem espaços que agregam valores culturais e socioeconômicos para os moradores de seu entorno e turistas que visam à apreciação da natureza.

Segundo documentos governamentais, as metas estabelecidas para a conservação dos ecossistemas brasileiros ainda não foram alcançadas (MMA/CNUC, 2016), destacando-se negativamente entre eles, os ambientes marinhos e costeiros por apresentarem apenas 1,5% do total de sua área protegida (MMA/CNUC, 2016).

Das categorias de UCs estabelecidas pelo Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC), as Áreas de Proteção Ambiental - APAs são responsáveis por proteger boa parte dos ecossistemas marinhos e costeiros. As APAs fazem parte do grupo das unidades de conservação de uso sustentável, que visam compatibilizar a conservação ambiental com o uso sustentável de seus recursos naturais. Seus principais instrumentos de gestão são (i) os zoneamentos que integram seu Plano de Manejo, pois constituem um meio de ordenamento para a gestão dos seus territórios, estabelecendo usos diferenciados para cada zona e, (ii) o seu Conselho Gestor, que destaca-se como espaço de relacionamento entre as UCs e a sociedade (LOUREIRO E CUNHA, 2008) além, de se constituírem como um espaço de governança por excelência (IRVING, et. al. 2007).

A falta de planejamento durante a criação e execução dos instrumentos de gestão das UCs, a falta de dotamento orçamentário para sua implementação e a não inserção da comunidade nos processos decisórios, pode acarretar no aumento dos conflitos existentes entre a sociedade e o poder público. Dentre eles estão a não aceitação dos regramentos criados para garantir o sucesso dos zoneamentos pelas comunidades que vivem dentro ou no entorno das UCs – “resultando em crimes

ambientais locais nas UCs que demandam recursos da gestão que poderiam ser investidos em outros programas e ações preventivas e de manejo” (BRAGAGNOLO, et. al. 2015) e a insatisfação dos atores sociais atuantes na área protegida - ocasionando o distanciamento e a falta de colaboração com o órgão gestor da unidade de conservação.

A falta de apoio da comunidade local está entre os maiores desafios para a consolidação do seu ordenamento territorial e conseqüentemente do sucesso de uma área marinha protegida. Pelas APAs englobarem áreas públicas e privadas, onde a população local está inserida em seu território, essas áreas deveriam ser, antes de tudo, uma demanda popular. No entanto, sua criação é realizada de cima para baixo, o que geralmente ocasiona a falta de entendimento sobre a degradação do ambiente, o desconhecimento e a discordância das regras criadas para o manejo das unidades de conservação; fatores que, conseqüentemente, influenciam negativamente no apoio da população aos instrumentos de gestão dessas áreas. Assim, a inserção equitativa, legítima e justa dos diversos grupos sociais nos espaços de tomada de decisão; a divulgação das normas e da razão pela qual elas foram formuladas; e, o desenvolvimento e monitoramento dessas ações, podem ser maneiras da gestão pública estreitar sua relação com a comunidade, alcançando o sucesso de conservação dessas áreas protegidas e melhorando as boas práticas no seu processo de governança.

Graham, Amos e Pluptre (2003, p. 2), avaliam a governança nas áreas protegidas pelas “interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidos, como as decisões são tomadas e como os cidadãos e lideranças são ouvidos”.

Neste sentido, para que o processo de governança seja eficaz em áreas protegidas, é necessário que a gestão pública seja transparente nas suas decisões e ações; que exista uma conectividade das ações entre os gestores das UCs, entre as demais esferas do poder público e com a sociedade civil para que as decisões que foram tomadas se concretizem; e, principalmente que haja uma participação justa e equitativa entre todos os grupos sociais atuantes na UC, para que as opiniões e

sugestões de todos os interessados, inclusive da comunidade local seja ouvida na tomada de decisão.

Desta maneira, considerando que a comunidade local raramente é envolvida no compartilhamento das decisões (VIANA, 2004) - que envolvem desde a criação da UC, ao seu ordenamento e avaliação, que o zoneamento é uma ferramenta fundamental para o sucesso da gestão das áreas marinhas protegidas e que sua efetividade depende das práticas de sua governança, o presente estudo busca entender como se dá a governança dos zoneamentos nas áreas marinhas protegidas?

O contexto local escolhido como área de estudo, foi a Zona de Conservação do Peixe-boi - ZC localizada na Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais - APACC. Criada a partir do Decreto s/n de 23 de outubro de 1997, a APA Costa dos Corais é a maior unidade de conservação federal marinha do Brasil, englobando 12 municípios do litoral norte de Alagoas e sul de Pernambuco.

Dentre seus objetivos está a manutenção da integridade do hábitat e proteção da população de peixes-bois marinhos (*Trichechus manatus manatus*). Desta forma, para alcançar esse objetivo, foi criada em 2013 por meio de uma audiência pública, a Zona de Conservação do Peixe-boi situada entre os municípios de Porto Calvo, São Miguel dos Milagres, Porto de Pedras e Japaratinga no estado de Alagoas. (ICMBIO, 2013).

Além da importância desta Zona para a conservação de uma espécie ameaçada de extinção, a escolha desta área para estudo se deve a influência de uma gama usuários na gestão de seu território. Ao contrário das demais zonas criadas para o ordenamento da APA Costa dos Corais, a ZC não tem um caráter de uso exclusivo para apenas um grupo de usuário, como as zonas exclusivas de pesca - exclusivas para o uso de pescadores, e as zonas de visitação - exclusivas para o trade turístico. A Zona de Conservação do Peixe-boi envolve pescadores, moradores, jangadeiros, turistas, gestores, empresários, entre outros; uma vez que, além da proteção ao peixe-boi, visa compatibilizar o uso dos recursos naturais com a

sustentabilidade ambiental da UC e permitir o desenvolvimento de alternativa de renda para a população (ICMBio, 2013).

No entanto, para atingir os objetivos de criação da ZC foram instituídas algumas normas (descritas na seção 4.1 – área de estudo), nas quais as comunidades que vivem no entorno da ZC, como gestores, organizações, turistas e pesquisadores, podem ser influenciados pelas mudanças em seu ambiente local. O zoneamento e os regramentos criados para seu manejo atingem diretamente a população local – que extrai do ambiente os recursos naturais necessários para subsistência; populações de outras localidades - que vem para a região em busca do turismo e as instituições públicas e privadas - que trabalham para garantir a conservação ambiental da região.

Neste sentido, a governança nessa área se torna ainda mais importante, visto que, a tomada de decisão e implementação das normas devem ser realizadas de maneira que garantam o sucesso de conservação desta área e concomitantemente não prejudique os meios, qualidade de vida e de lazer da comunidade que vive em seu entorno. Assim, surgem algumas questões como, quem são os atores que compõem a estrutura de governança na APACC? Como cada grupo influencia na tomada de decisão? Como a implementação da Zona de Conservação do Peixe-boi é vista pelos conselheiros e pelos moradores do entorno que não fazem parte do Conselho Gestor da APACC? E, o que precisa melhorar no processo de governança para implantação da Zona de Conservação do Peixe-boi?

A partir desta reflexão, esta pesquisa tem por objetivo analisar o processo de governança na implementação da Zona de Conservação da área marinha protegida APA Costa dos Corais. Para isto, é necessário: (i) caracterizar a estrutura de governança da APA Costa dos Corais; (ii) discutir as visões dos moradores e dos conselheiros da APACC com relação a gestão da UC e aos regramentos da Zona de Conservação e, por fim (iii) apontar os principais limites e possibilidades para a consolidação da Zona de Conservação.

Para responder estes objetivos, foram utilizados princípios e critérios para a avaliação da governança em áreas protegidas sugeridos por Lockwood (2010). Essa

avaliação se baseou nos dados coletados durante a participação nas reuniões do Conselho Gestor da APA Costa dos Corais, na coleta de dados secundários e em entrevistas semiestruturadas realizadas com os conselheiros da APA Costa dos Corais que têm atuação na Zona de Conservação do Peixe-boi. Além disso, a fim de traçar um olhar mais aprofundado sobre a governança nesta área e entender a percepção dos moradores sobre a APA Costa dos Corais, sua Zona de Conservação e seus regramentos, foram aplicados questionários semiestruturados com moradores que vivem no entorno da ZC, nos municípios de São Miguel dos Milagres/AL e Porto de Pedras/AL<sup>1</sup>, uma vez que estes, não possuem representação no Conselho Gestor da UC. Assim, buscou-se através de uma abordagem exploratória entender os fenômenos para a implementação da Zona de Conservação a partir das percepções dos conselheiros e moradores que os vivenciam.

Assim, esta dissertação configura-se como uma oportunidade de se aumentar a discussão sobre a governança em áreas marinhas protegidas no contexto da participação da sociedade local organizada na tomada de decisão e no desenvolvimento das ações e, considerando a percepção dos moradores que são diretamente afetados nos processo de criação das UCs e de seus regramentos, contribuindo assim, para a ampliação da discussão teórica sobre planejamento, políticas ambientais e gestão de unidades de conservação marinhas do Brasil e do Mundo.

A fim de abordar os diversos fatores que englobam essa discussão, esta dissertação foi estruturada em seis seções:

A primeira seção apresenta as considerações iniciais da dissertação, realizando um apanhado geral entre a fundamentação teórica, justificativa da pesquisa, objetivos e métodos de coleta e análise que foram utilizados.

A segunda apresenta uma perspectiva ampla sobre as unidades de conservação brasileiras, discutindo, por exemplo, a origem dessas áreas no Brasil, seus principais instrumentos de gestão e os aspectos positivos e negativos sobre as

---

<sup>1</sup> A coleta dos questionários com os moradores do município de Japaratinga/ AL e Porto Calvo não pôde ser realizada, pois geograficamente, a Zona de Conservação do Peixe-boi abrange uma área em que não possuem moradores residentes.

unidades de conservação de uso sustentável e suas implicações nos ecossistemas marinhos.

Na terceira seção são abordados os conceitos sobre governança e a incorporação deste conceito na temática ambiental, a partir de exemplos voltados para as áreas marinhas protegidas. Além disso, é apresentada uma discussão sobre a importância da percepção, do pertencimento ao lugar e da participação social para a efetividade da gestão e, conseqüentemente, da governança em áreas marinhas protegidas.

A quarta é dedicada à apresentação dos aspectos metodológicos que envolveram a aplicação da pesquisa.

Na quinta seção são apresentados os resultados a partir de princípios e critérios para a avaliação do processo de governança em áreas marinhas protegidas, considerando a visão dos conselheiros e gestores da APA Costa dos Corais, dos gestores dos municípios integrantes da Zona de Conservação do Peixe-boi e dos moradores de São Miguel dos Milagres e Porto de Pedras que vivem no seu entorno.

E por fim, a última seção, destaca as principais considerações finais da pesquisa que possam subsidiar a melhoria da gestão e do processo de governança na APA Costa dos Corais.

## 2 PANORAMA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO BRASILEIRAS

### 2.1 Origem das áreas protegidas no Brasil

A perda da biodiversidade implica em riscos ambientais que só recentemente estão sendo compreendidos e, em especial, valorizados. O meio ambiente presta diversos serviços ecossistêmicos essenciais para a sobrevivência dos seres vivos e na tentativa de preservar o meio ambiente e os recursos a ele associados, foram criados espaços territorialmente demarcados, chamados de áreas protegidas (MEDEIROS, 2006). Segundo a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), área protegida é “uma área com limites geográficos definidos e reconhecidos, cujo intuito, manejo e gestão buscam atingir a conservação da natureza, de seus serviços ecossistêmicos e valores culturais associados de forma duradoura, por meios legais ou outros meios efetivos”.

No Brasil, essas áreas legalmente instituídas, são chamadas de Unidades de Conservação (UCs) e foram originadas a partir do modelo americano<sup>2</sup> de Yellowstone – primeiro Parque do Mundo criado em 1872. A primeira Unidade de Conservação do Brasil<sup>3</sup> foi o Parque Nacional de Itatiaia/RJ em 1937; a criação deste Parque Nacional e dos outros subsequentes, Iguaçu/PR e Serra dos Órgãos/RJ (1939) tiveram como propósito, contribuir com pesquisas científicas, e, principalmente, com o lazer para as populações urbanas (DIEGUES, 1996).

A criação das UCs cresceu de maneira tímida e concentrada na região Sul-Sudeste do Brasil, somente avançando na década de 1960, quando as primeiras áreas protegidas da região Norte do país foram criadas. Durante o período de 1937-1989 o modelo preservacionista dominou a criação e implantação das áreas protegidas no Brasil, sendo criada apenas em 1990 - a partir da luta dos seringueiros

---

<sup>2</sup> Modelo americano de criação de áreas protegidas que visa principalmente à contemplação da natureza e lazer para as populações urbanas sem a presença das populações tradicionais.

<sup>3</sup> No trabalho *Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil*, Rodrigo Medeiros, destaca que os primeiros parques Nacionais do Brasil foram decretados em 1911 no território do Acre. No entanto, caíram no esquecimento e não foram implementados (MEDEIROS, 2006, p.43).

pelo território - a primeira unidade de conservação gerida pelo ICMBio, mas com participação majoritária das populações tradicionais residentes, a Reserva Extrativista do Alto Juruá no estado do Acre.

A criação das UCs a partir do modelo americano de Yellowstone incentivou a exclusão das populações tradicionais que viviam dentro ou no entorno das UCs, uma vez que essas áreas tinham como objetivo preservar os recursos naturais e servir como áreas de contemplação da natureza. Seguir este modelo preservacionista afastou, desde o início, a possibilidade das populações tradicionais de se identificarem com essas áreas protegidas e estabelecerem um sentimento de pertencimento e de cuidado com elas.

Neste sentido, muitos casos de aumento da degradação ambiental foram causados pelo surgimento de conflitos criados pela desvalorização das comunidades tradicionais existentes nas áreas protegidas. Além disso, o uso de técnicas não sustentáveis e o crescimento das cidades e dos padrões de consumo também serviram como estímulo para o surgimento de novas categorias de Unidades de Conservação nas três esferas do poder público (SELVA et. al., 2016).

Muitos esforços foram realizados para revisar as categorias das UCs na tentativa de ampliar os objetivos de conservação da natureza. Em 1979, foi publicado o Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, órgão gestor das UCs na época, com o apoio da organização não governamental Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza. Nessa época existiam duas agências governamentais que sobrepujavam a função de gerir as áreas protegidas, o IBDF – já citado e a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA (MERCADANTE, 2001), que necessariamente não conversavam entre si e duplicavam o esforço governamental para gerir essas áreas (MEDEIROS, 2006). Em 1982, ainda pelo IBDF, foi lançado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), revisado em 1989 pela ONG Fundação Pró Natureza (FUNATURA) a pedido do governo federal (PÁDUA, 2011).

No entanto, na prática, não houve uma dedicação governamental nesse período para que a maioria das modificações, principalmente no que concernia a inserção da sociedade na tomada de decisão, fossem implementadas com sucesso (VIANA, 2004). As principais causas para estagnação dessa implementação foi “a visão conservadora da questão ambiental no Brasil” (DIEGUES, 2000, p. 118) e a longa discussão entre os poderes Executivo e o Legislativo para aprovar as modificações (PÁDUA, 2011). Além disso, vale ressaltar que entre 1964-1985 o Brasil passava por um regime militar, onde as Unidades de Conservação criadas eram de uso indireto, por meio de uma abordagem “*top-down*”<sup>4</sup> e onde qualquer tentativa de controle social era dissipada pelo governo. Período este, que ficou marcado por uma gestão centralizadora, sem a participação de outras instituições e não envolvendo as comunidades locais que viviam dentro ou no entorno dessas áreas.

O surgimento das novas categorias de unidades de conservação só foi possível porque vários marcos legais começaram a reconhecer – ao serem pressionados para isso, o papel da sociedade na gestão dessas áreas. O primeiro desses marcos foi a Política Nacional de Meio Ambiente<sup>5</sup> (1981, art. 4º, I), que visava dentro seus objetivos “à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” e que criou o CONAMA – Conselho Nacional de Meio ambiente, maior colegiado participativo sobre meio ambiente do país;

O segundo marco legal foi a “Constituição Cidadã” como também é conhecida a constituição federal de 1988, que instituiu em seu artigo de nº 225, que todos os brasileiros têm direito à saúde, educação, moradia e; ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, hoje, e para as futuras gerações. “Impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo” (ICMBio, 2014, p.16).

---

<sup>4</sup> Termo utilizado em gestão e organização para definir os processos de tomada de decisão. No caso da abordagem *top-down*, as decisões são tomadas por um nível hierárquico maior e realizadas por grupos de nível hierárquico menor. Existe também a abordagem *bottom-up*, onde a tomada de decisão é realizada de maneira horizontal e participativa.

<sup>5</sup> Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6938 de 31 de agosto de 1981.

Em seguida a assinatura da Agenda 21 com mais 178 países que participaram da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (MMA, 1992), que visava “articular e integrar iniciativas para o desenvolvimento sustentável” (ICMBio, 2014, p. 17), inseriu a Política Nacional de Meio Ambiente brasileira numa conjuntura internacional e introduziu o conceito de desenvolvimento sustentável numa escala global. Este conceito foi citado pela primeira vez em 1987, no relatório de Brundtland ou “Nosso futuro comum”, como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades e indicou um movimento de mudança para o novo modelo de desenvolvimento – uma agenda para o século 21.

E por fim, a promulgação da lei 9.985 de 2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC e criou critérios e instrumentos de manejo, como os conselhos gestores das Unidades de Conservação, para promover de forma eficaz a conservação da biodiversidade e a gestão participativa das áreas protegidas.

Neste sentido, por meio desses marcos legais<sup>6</sup>, as políticas ambientais brasileiras, que antes visavam apenas a preservação da natureza, excluindo a comunidade, começaram a abranger os temas socioeconômicos tomando um rumo muito mais interdisciplinar – incluindo a relação indivíduo e sociedade com a conservação do meio ambiente.

Este novo caminho tem por objetivo contribuir para o estreitamento entre a sociedade e o Estado para a conservação dos recursos naturais, para uma maior transparência das políticas ambientais do país e principalmente para a construção das boas práticas no processo de governança nas unidades de conservação. No entanto, como veremos a seguir, ainda existem muitos desafios para que as políticas e seus elementos de gestão tornem-se realmente efetivos.

---

<sup>6</sup> Ver Constituição federal de 1988, a Agenda 21, a Política Nacional de Meio Ambiente brasileira, a Lei 9.985 de 2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC e o Plano Nacional de Áreas Protegidas – PNAP.

## 2.2 O SNUC e a integração de elementos de gestão

A instituição de um Sistema Nacional que consolidasse as diversas normas com relação às UCs no Brasil não foi uma tarefa fácil, mas após um longo período de discussões entre técnicos, pesquisadores e o poder público, foi possível unificar o sistema nacional de Unidades de Conservação, em uma única lei<sup>7</sup> (RANIERI, et. al., 2011). Apesar de existirem críticas com relação a sua estruturação, como a sobreposição de categorias de UC, por exemplo, (DOUROJEANNI e PÁDUA, 2007) o SNUC categorizou as Unidades de Conservação de acordo com seus objetivos de manejo e estabeleceu seus dois principais instrumentos de gestão: o Plano de Manejo, documento de ordenamento territorial que dá rumo às decisões dentro da UC e o Conselho Gestor – espaço de tomada de decisão que leva em consideração a opinião de diversos setores da sociedade. Desta maneira, o SNUC caracterizou-se como uma vitória para a sociedade por reconhecer a importância da sua participação na gestão das áreas protegidas.

A partir do SNUC, as Unidades de Conservação foram divididas em dois grandes grupos: o de Proteção Integral, que visa à preservação ambiental sem interferência humana direta e o de Uso Sustentável, que tem por objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (BRASIL, 2000).

Segundo o Art. 8 do SNUC, o grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre. E de acordo com o Art. 14 da mesma lei, o grupo das Unidades de Uso Sustentável é formado pelas categorias: I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; III - Floresta Nacional; IV - Reserva Extrativista; V - Reserva de Fauna; VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e, VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

A Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza representa um dos mais importantes marcos na história da conservação da

---

<sup>7</sup> Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

biodiversidade e dos recursos naturais e culturais no Brasil. Contemplar de forma equilibrada os interesses de diversos atores sociais foi o principal desafio encontrado pelos que participaram desse processo (RANIERI, et. al., 2011, p. 151)

De fato, o SNUC foi elaborado para tentar unificar os processos de criação, implantação e gestão da conservação da natureza e fortalecer o papel da sociedade nesse processo, envolvendo os diversos setores da sociedade, que nem sempre são harmoniosos entre si. Assim, na tentativa de fortalecer as relações de cooperação, articulação e colaboração entre a sociedade e o poder público, foram criados instrumentos de gestão que atuam como catalisadores para que a sociedade acompanhe, em várias instâncias, a gestão pública ambiental.

Os principais instrumentos formais de gestão, considerados como espaços potenciais para inclusão social, estão previstos no SNUC: o Conselho das Unidades de Conservação e o Plano de Manejo (IRVING, 2007).

Os Conselhos Gestores das Unidades de Conservação são importantes instrumentos que visam a participação da sociedade nas áreas protegidas. Foram criados para tentar ampliar a noção de pertencimento de grupos sociais em relação à Unidade de Conservação e promover uma maior transparência à gestão pública (ICMBio, 2014).

Em 2000, com a publicação da lei 9985 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), os conselhos foram incorporados como espaços de consulta ou deliberação nas Unidades de Conservação (UCs), formalizando uma instância de gestão participativa para essas áreas protegidas. Especialmente após a regulamentação do SNUC, pelo decreto 4340/2002, iniciativas vêm sendo realizadas pelos órgãos públicos e demais instituições envolvidas com a gestão dessas áreas, em suas diferentes categorias, no sentido de dar materialidade ao disposto na lei. (LOUREIRO e CUNHA, 2008, p. 237-238).

Os Conselhos são espaços democráticos que por meio da promoção do diálogo, da formação de parcerias, da negociação e da formalização de acordos, compartilham a gestão das áreas protegidas, destacando-se como um espaço de relacionamento entre as Unidades de Conservação e a sociedade (LOUREIRO e CUNHA, 2008) e “um espaço de construção da governança, por excelência” (IRVING, et. al., 2007, p. 83).

É importante ressaltar que os conselhos podem ser de caráter consultivo ou deliberativo (este último, exclusivo para as categorias: Reservas de Desenvolvimento Sustentável – RDS e Reservas Extrativistas – RESEX). O que difere o caráter deste instrumento é a maneira como são proferidas as ações junto à gestão; no caso dos conselhos consultivos, seus representantes emitem uma manifestação ou recomendação, no caso dos conselhos deliberativos, os conselheiros têm autoridade para decidir sobre os assuntos relacionados à gestão da UC (ICMBio, 2014).

No entanto, os conselhos consultivos quase sempre são vistos como um entrave para os conselheiros que participam da tomada de decisão. No Parque Nacional da Serra da Bocaina em Paraty/RJ, por exemplo, os caiçaras que moram no entorno do Parque, acusam o poder público de não ter considerado as propostas realizadas durante as reuniões do Conselho para a inserção dos direitos da comunidade caiçara no Plano de Gestão da UC. Alegam que o acontecido se deve à falta de poder da comunidade pelo Conselho ser consultivo (BOCKSTAEEL et. al., 2016). Em outro exemplo na APA Costa dos Corais em Alagoas, local de realização desta pesquisa, alguns conselheiros afirmaram que partes do Plano de Manejo foram cortadas pelo ICMBio em Brasília, sem a concordância do Conselho, e que devido a este acontecimento, gostariam que houvesse uma maior transparência no acesso dos trâmites da aprovação do Plano de Manejo – atribuíram essa atitude ao fato do conselho ser consultivo ( CONAPAC, 2012).

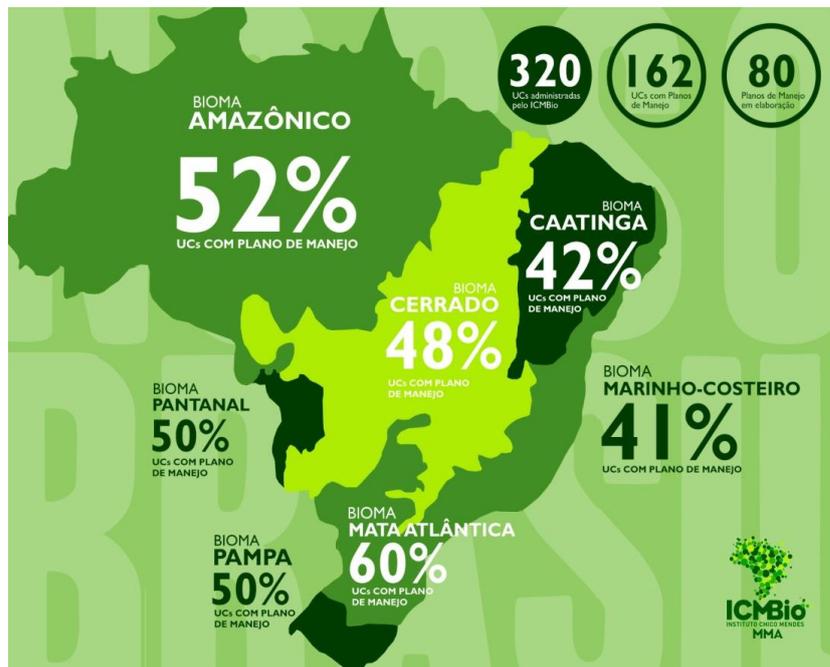
Tais fatos levantam a discussão sobre o real poder dos conselheiros na tomada de decisão com relação ao uso e a proteção das unidades de conservação. Talvez, devido ao caráter consultivo destes Conselhos, as APAs vêm expandindo-se no Brasil, mais do que as RDS ou as RESEX (CNUC, 2016), pois por assim dizer, este modelo consultivo, torna-se mais palatável aos setores do Estado.

Além desse problema com relação ao caráter consultivo dos Conselhos, os dispostos de lei que estimulam a inserção das comunidades locais nos conselhos das UC, geraram uma cobrança para que os gestores dessas unidades se adequassem e os realizassem de maneira efetiva. Aqueles, que até então, se viam apenas como elaboradores de normas e fiscais começaram a ter que “lidar com as

complexas questões humanas envolvidas no processo” (IRVING, 2007, p. 93) de gestão. Assim, as instituições responsáveis pelas Unidades de Conservação, tiveram que se adaptar a uma nova gestão descentralizadora, criando os conselhos como instrumento de inclusão social, mas gerando também uma necessidade de mobilização institucional para capacitação desses gestores (IRVING, 2007).

Durante o processo de implementação das unidades de conservação, após a criação dos Conselhos Gestores da UC, dar-se início a elaboração do Plano de Manejo da unidade. O Plano de Manejo é o documento norteador para a gestão da UC. É elaborado a partir dos objetivos de criação de cada Unidade de Conservação e constitui-se como um meio de ordenamento para a gestão do território (BRASIL, 2000). Sua elaboração deve ser realizada com no máximo cinco anos datados da criação da UC (BRASIL, 2000). Apesar disso, ainda existem muitas Unidades de Conservação que não possuem Plano de Manejo formalizado (Figura 1).

Figura 1: Número de Planos de Manejo por bioma



Fonte: ICMBio, 2016.  
Arte: Danubia Melo/DCOM ICMBio.

No último relatório comparativo do RAPPAM<sup>8</sup> 2005-2010 apenas 34% das Unidades de Conservação federais, geridas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, possuíam um Plano de Manejo abrangente e atual (WWF e ICMBio, 2012). A criação dos Planos de Manejo vem evoluindo lentamente, e de acordo com os dados do ICMBio, atualmente, pouco mais de 50% das UCs possuem Plano de Manejo (ICMBio, 2016). Esse crescimento de apenas 17% em seis anos demonstra a fragilidade no planejamento e gestão dessas unidades, impactando conseqüentemente, na conservação do meio ambiente e nas formas de uso público das unidades de conservação.

O plano de manejo é fundamental para garantir a utilização dos recursos naturais de maneira sustentável. É por este documento que a gestão se baseia para desenvolver ações compatíveis com seus objetivos de criação e os interesses locais. A principal ferramenta dos planos de manejo são seus zoneamentos, que segundo o SNUC é definido como:

[...] setores ou zonas em uma Unidade de Conservação com objetivos de manejo e normas específicas, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz (BRASIL, 2000).

No entanto a definição desses regramentos nem sempre são implementados de maneira harmônica como prevê a lei. Principalmente nos casos das unidades de conservação de uso sustentável, onde os zoneamentos têm uma influência direta na dinâmica da comunidade local que vive dentro e no seu entorno. Pois além da baixa sensibilização e mobilização do poder público para que a comunidade entenda e sugira propostas que sejam consonantes com a realidade local, existe uma gama de grupos sociais distintos com interesses muitas vezes divergentes, que nem sempre estão dispostos a fechar acordos e realizar as negociações para que a compatibilização da conservação ambiental, a extração sustentável dos recursos naturais e a realização do turismo e recreação dentro da UC seja alcançada.

---

<sup>8</sup> O RAPPAM (*Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management*) é um método desenvolvido pela organização não governamental WWF em parceria com a organização governamental ICMBio, que avalia prioriza e avalia de maneira rápida o que deve ser manejado nas Unidades de Conservação.

Nessa perspectiva, “o zoneamento em Unidades de Conservação (UC) representa um dos instrumentos mais poderosos para a gestão territorial e ambiental, com implicações práticas sobre o futuro da área protegida e a vida dos atores locais” (WWF-Brasil, 2015, p.10). Pois, caso o zoneamento não seja discutido, construído e implementado a partir de uma ampla e efetiva participação social, os conflitos gerados em torno de sua aplicação podem atingir diretamente a biodiversidade e a comunidade local que vivem dentro ou no seu entorno.

Vale lembrar que os zoneamentos são processos dinâmicos e flexíveis que podem ser alterados de acordo com novas informações técnico-científicas e identificação de novas ameaças ou demandas da sociedade (ICMBio, 2013). As zonas podem ser configuradas de diversas formas: áreas fechadas – destinadas unicamente a pesquisa, sem intervenção antrópica; zonas exclusivas de pesca – destinadas ao uso pesqueiro; zona de visitação – destinadas ao uso turístico; zona de conservação da vida marinha (exemplo de zona estudada nesta pesquisa) – “destinadas ao manejo específico de espécies e habitats dentro dos ecossistemas da UC” (ICMBio, 2013, p.23); entre outras, que são criadas considerando os objetivos das UC.

Dentre os principais desafios para implementação dos zoneamentos nas UC estão: a adequação das tipologias de zoneamento que quase sempre são as mesmas utilizadas pela categoria dos Parques Nacionais (WWF-Brasil e ELAP, 2015); a falta de consulta pública adequada durante seu desenvolvimento (UICN, 2002); e principalmente, a adequação do zoneamento a realidade local (WWF-Brasil e ELAP, 2015).

Neste sentido, a elaboração participativa e interdisciplinar do Plano de Manejo é de extrema importância, pois as trocas de conhecimento e saberes utilizados na sua produção envolvem a comunidade com os ecossistemas locais e estreitam sua relação com a gestão da unidade, diminuindo assim, possíveis conflitos. Apesar de ter sido realizado posteriormente a elaboração do Plano de Manejo, a APA marinha da Baleia Franca em Santa Catarina, inseriu a visão dos pescadores na revisão dos instrumentos de gestão, onde melhorou a gestão pesqueira da APA e tornou a UC um exemplo de governança (MACEDO et. al. 2013).

Dessa forma, após levantar os principais elementos de gestão das unidades de conservação, pode-se perceber que apesar dos grandes avanços conseguidos com a implantação da lei do SNUC, como a unificação das categorias existentes, o incentivo a participação das comunidades na elaboração e acompanhamento dos instrumentos de gestão - Plano de Manejo, zoneamentos e Conselho Gestor e a contribuição para a expansão e ordenamento das UCs (SOUSA, et. al., 2011); podemos aferir que ainda existe uma dificuldade prática para implementar os dispostos da lei, seja pela falta de aporte financeiro ou pelo problema de realizar planos de ação realistas (MEDEIROS, 2006). Exemplos disto é que até o momento, pouco mais de 50% dos Planos de Manejo foram criados e implementados e poucos são os relatos de UCs que incluem os moradores que vivem dentro ou no seu entorno na elaboração e no acompanhamento desses instrumentos.

### 2.3 As Áreas de Proteção Ambiental Marinhas

O Sistema Nacional das Unidades de Conservação brasileiras é composto atualmente<sup>9</sup> por 2.029 UCs das esferas federal, estadual e municipal, além das Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPNs, que são geridas em caráter privado por proprietários que se voluntariam para sua criação. Esse total corresponde a 18% - 1.582.758 km<sup>2</sup> da área continental e marinha brasileira (MMA/CNUC, 2016), onde apenas 788.861 km<sup>2</sup> - 51% são unidades geridas pelo governo federal.

Apesar das unidades de conservação de uso sustentável começarem a surgir após as unidades da categoria de proteção integral, é possível perceber que o número de UCs criadas que permitem o uso direto de maneira sustentável pela sociedade já supera o número de UCs de uso indireto. Até a última atualização do CNUC (Tabela 1), existiam 180 UCs de Uso Sustentável e 146 de Proteção Integral.

---

<sup>9</sup> Consolidação realizada pelo Cadastro Nacional das Unidades de Conservação CNUC/MMA - [www.mma.gov.br/cadastro\\_uc](http://www.mma.gov.br/cadastro_uc). Atualizada em: 09/08/2016

Tabela 1: Consolidação das Unidades de Conservação

Tipo / Categoria	Esfera						TOTAL	
	Federal		Estadual		Municipal			
	Nº	Área (Km <sup>2</sup> )	Nº	Área (Km <sup>2</sup> )	Nº	Área (Km <sup>2</sup> )	Nº	Área (Km <sup>2</sup> )
<b>Proteção Integral</b>								
Estação Ecológica	32	74.746	61	47.596	3	10	96	122.351
Monumento Natural	3	443	29	906	11	73	43	1.421
Parque Nacional / Estadual / Municipal	73	262.965	205	94.177	117	391	395	357.533
Refúgio de Vida Silvestre	7	2.017	30	1.783	3	66	40	3.867
Reserva Biológica	31	42.628	23	13.447	8	51	62	56.126
<b>Total Proteção Integral</b>	<b>146</b>	<b>382.799</b>	<b>348</b>	<b>157.907</b>	<b>142</b>	<b>590</b>	<b>636</b>	<b>541.296</b>
<b>Uso Sustentável</b>								
Floresta Nacional / Estadual / Municipal	67	178.223	39	135.908	0	0	106	314.130
Reserva Extrativista	62	124.714	28	19.896	0	0	90	144.610
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	2	1.026	30	110.950	5	176	37	112.153
Reserva de Fauna	0	0	0	0	0	0	0	0
Área de Proteção Ambiental	33	101.669	188	336.360	81	25.980	302	464.008
Área de Relevante Interesse Ecológico	16	431	25	451	9	138	50	1.020
RPPN	634	4.831	173	709	1	0	808	5.540
<b>Total Uso Sustentável</b>	<b>814</b>	<b>410.893</b>	<b>483</b>	<b>604.274</b>	<b>96</b>	<b>26.294</b>	<b>1393</b>	<b>1.041.462</b>
<b>Total Geral</b>	<b>960</b>	<b>793.692</b>	<b>831</b>	<b>762.182</b>	<b>238</b>	<b>26.884</b>	<b>2029</b>	<b>1.582.758</b>
Área Considerando Sobreposição Mapeada	960	788.555	831	755.891	238	26.854	2029	1.544.833

Fonte: MMA/CNUC, (2016).

Das unidades de Uso Sustentável, as categorias que mais cresceram em números de criação foram as Florestas Nacionais e as Reservas Extrativistas, no entanto quando comparamos com o total da área protegida, as Áreas de Proteção Ambiental - APAs possuem o dobro e o triplo respectivamente das Florestas Nacionais e das Reservas Extrativistas em km<sup>2</sup> de área protegida. Isso se dá principalmente porque as APAs não precisam ser criadas em áreas exclusivas do domínio público, diminuindo assim, o custo governamental com possíveis desapropriações.

Considerando os compromissos assumidos pelo Brasil<sup>10</sup> na Convenção de Diversidade Biológica - CDB, as metas nacionais para a conservação da biodiversidade previam que, até o ano de 2010, estivessem conservados efetivamente por Unidades de Conservação no mínimo 30% do Bioma Amazônia e

<sup>10</sup> Resolução da Comissão Nacional de Biodiversidade – CONABIO nº 03, de 21 de dezembro de 2006.

10% dos demais biomas e da Zona Costeira e Marinha. Contudo, nenhum dos biomas atingiu as metas nacionais estabelecidas. Os principais desafios levantados pela CDB foram à falta de reconhecimento da importância da criação dessas áreas pelos governos signatários e a falta de recursos humanos e financeiros.

Na última consolidação do número de Unidades de Conservação por bioma brasileiro realizada em agosto de 2016, da área total protegida no Brasil, 27,3% corresponde ao bioma Amazônico; 7,6% a Caatinga; 8,3% ao Cerrado; 9,2% a Mata Atlântica; 2,7% ao Pampa, 4,6% ao Pantanal; e sendo o bioma mais preocupante, o marinho, que possui apenas 1,6% de seu território brasileiro conservado (MMA/CNUC, 2016).

O descaso com a proteção do bioma marinho é uma preocupação internacional, tanto que novas metas que enfatizam a importância de estabelecer um sistema que integre as zonas terrestres e marinhas foram criadas na COP10<sup>11</sup> realizada em Nagoya no Japão. Dentre elas, a meta 11, destaca que até 2020, pelo menos 17% das áreas terrestres e de águas continentais e 10% das zonas costeiras e marinhas estejam efetivamente conservadas (MMA, 2012). O que nos leva a pensar, diante do cenário exposto, que até 2020 não teremos um crescimento de 8,4% com relação a criação de áreas protegidas nas zonas marinhas e costeiras, não avançando na conservação desse ecossistema e comprometendo sua diversidade biológica.

Atualmente o bioma marinho é protegido por 163 UCs (Tabela 2) de diversas categorias, numa área total correspondente a 55.213km<sup>2</sup>. Destas, 67 UCs estão vinculadas a categoria de APA – Área de Proteção Ambiental que abrange uma área de 44.393km<sup>2</sup>. Assim, analisando apenas o bioma marinho podemos aferir que 80% da área total deste bioma é protegido por meio das Áreas de Proteção Ambiental.

---

<sup>11</sup> 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP10) realizada em 2010 em Nagoya.

Tabela 2: Unidades de Conservação por bioma marinho

Área total do bioma (km <sup>2</sup> )		Área Marinha*	
		3.555.796	

Tipo / Categoria		Área Marinha*	
<i>Proteção Integral (PI)</i>		Nº	Área(km2)
Estação Ecológica		8	190
Monumento Natural		4	1
Parque		39	4.578
Refúgio de Vida Silvestre		6	184
Reserva Biológica		8	559
<b>Total PI</b>		<b>65</b>	<b>5.513</b>
			0,2%

<i>Uso Sustentável (US)</i>		Nº	Área (Km <sup>2</sup> )	%
Floresta		0	0	0,0%
Reserva Extrativista		21	5.248	0,1%
Reserva de Desenvolvimento Sustentável		4	56	0,0%
Reserva de Fauna		0	0	0,0%
Área de Proteção Ambiental		67	44.393	1,2%
Área de Relevante Interesse Ecológico		6	3	0,0%
RPPN		0	0	0,0%
<b>Total US</b>		<b>98</b>	<b>49.700</b>	<b>1,4%</b>
<b>Total PI e US</b>		<b>163</b>	<b>55.213</b>	<b>1,6%</b>

Fonte: MMA/CNUC, (2016).

No Brasil, as Áreas de Proteção Ambiental - APA foram criadas em 1981<sup>12</sup> e são Unidades de Conservação de uso sustentável, inspiradas originalmente nos Parques Naturais de Portugal, de concepção semelhantes a dos "Landschaftsschutzgebiet" da Alemanha e às dos Parques Nacionais da Inglaterra (SELVA, et. al., 2016). De acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, as APAs são caracterizadas como:

Uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica,

<sup>12</sup> Lei de Criação das Áreas de Proteção Ambiental (Lei 6902/1981)

disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (BRASIL, 2000, art.15).

As APAs também podem ser constituídas por terras públicas ou privadas, onde usos, inclusive econômicos, são permitidos (MMA, 2012). Inspiradas no modelo dos Parques Naturais Regionais Europeus, visam “estabelecer um modelo de proteção que resguardasse áreas com certo nível de ocupação, sobretudo em áreas urbanas, sem a necessidade da União adquirir essas terras” (MEDEIROS, 2006, p.54). Dessa forma, as APAs foram criadas com o objetivo de preencher as lacunas do antigo modelo preservacionista de criação de áreas protegidas e permitirem um maior envolvimento das comunidades locais, que vivem dentro ou no seu entorno.

No entanto, o fato das APAs englobarem áreas bastante abrangentes e permitirem o uso e a extração sustentável de seus recursos sem que a gestão pública tenha condições efetivas para maneja-las, faz com que a criação de unidades de conservação desta categoria seja bastante questionada. No livro, *Biodiversidade a hora decisiva*, por exemplo, os autores Dourojeanni e Pádua (2007, p. 66) fazem uma crítica com relação ao aumento no número de Unidades de Conservação de uso sustentável; para eles, esse aumento promove uma falsa sensação de dever cumprido, no que diz respeito ao aumento de área territorial protegida; e, justificam dizendo que “hoje muita gente de boa vontade acredita estar preservando a natureza com eficiência mediante categorias de uso direto que, são apenas coadjuvantes na tarefa da preservação”. Pádua (2011) reforça que nos casos das APAs, são estabelecidas grandes áreas e na prática sua grande maioria está devastada, pois segundo a autora, a criação das APAs “não passam de uma intenção e de áreas que vão demandar mais atenção dos dirigentes, mas cuja proteção não está assegurada somente pelos decretos de criação. São mais que tudo ordenamentos territoriais” (PÁDUA, 2011, p. 26).

Outro ponto que causa discussão é o forte apelo turístico ao qual geralmente está associado à criação das Áreas de Proteção Ambiental, solidificando a ideia de que essa categoria de UC estimula o processo de ocupação turística nessas áreas (ARTAZA-BARRIOS, 2007). Essa relação turismo x APA realmente tem sido potencializada pela mídia e pela própria pasta pública do turismo, que vendem essas

áreas como potenciais destinos turísticos e objetos de desejo (GARCIA, 2006), geralmente associando-os a beleza cênica e aos seus recursos naturais e culturais – aos quais as APAs têm por objetivo conservar. Necessariamente, o fato do turismo está associado às Áreas de Proteção Ambiental não é uma relação ruim, pois é a partir do conhecimento das UCs e do que elas conservam que as pessoas tendem a se preocupar em protegê-las. O problema situa-se quando a gestão pública dessas áreas não consegue acompanhar o crescimento turístico com os devidos ordenamentos para a região. Assim, para que esta relação não tenha impactos severos ao meio ambiente, é necessário que instrumentos de ordenamento sejam criados e monitorados nas APAs para que o impacto turístico não seja degradante.

No entanto, apesar das opiniões contrárias a sua criação, Moraes (2004) e Artaza-barrios (2007) enfatizam que as APAs quando são bem manejadas, constituem um instrumento de planejamento e gestão de áreas protegidas capaz de lidar com diversas variáveis socioambientais, estimulando o estreitamento da relação homem-natureza. Além disso, em se tratando de como caminha as políticas públicas voltadas à conservação ambiental no Brasil, as APAs servem como um incentivo ao intermédio de conflitos de interesses existentes entre a preservação ambiental e a utilização dos recursos naturais.

Nos casos das Áreas de Proteção Ambiental em ambiente marinho foi constatado na publicação *Panorama da Conservação dos Ecossistemas Costeiros e Marinhos no Brasil* (PRATES, GONÇALVEZ e ROSA, 2012), que a conservação oferecida nessas áreas tende a ter mais efetividade do que os ambientes terrestres. Os autores enfatizam que o fato das APAs marinhas<sup>13</sup> estarem inseridas em área pública dá oportunidade para o Estado garantir o sucesso na implantação das devidas normatizações, aplicar seus zoneamentos e dispor de estratégias inovadoras de recuperação de estoques pesqueiros - a exemplo da APA Costa dos

---

<sup>13</sup> As APAS marinhas são consideradas pela IUCN como Áreas Marinhas Protegidas – AMPs, da categoria IV, que possuem como objetivo principal “proteger os ecossistemas naturais e usar os recursos naturais de forma sustentável, quando a conservação e uso sustentável puderem ser mutuamente benéficos” (DAY et. al., 2012, p.23).

Corais, maior UC federal marinha, onde foram realizados os primeiros experimentos de zonas de exclusão de pesca do Brasil (PRATES, GONÇALVEZ e ROSA, 2012).

Ademais, as áreas marinha protegidas são reconhecidas publicamente como espaços que permitem que os usuários se tornem ativamente envolvidos no planejamento e podem fomentar um senso de responsabilidade entre as pessoas que mais precisam dos recursos naturais intactos e saudáveis (AGARDY, 1994). Podendo desta maneira, se tornar um instrumento útil para garantir a perenidade dos recursos naturais, a preservação de áreas e espécies ameaçadas e a qualidade de vida das populações.

Desta maneira, pode-se perceber que a criação das Áreas de Proteção Ambiental são controversas, pois se por um lado, muitas vezes são criadas pela gestão pública para atingir metas de conservação nacionais e internacionais pré-acordadas sem o devido planejamento e por permitirem diversos usos em seu território, podendo respaldar ou não, suas ações por meio do seu Conselho, uma vez que o mesmo é apenas consultivo. Por outro lado, se for realizada uma gestão de qualidade, com a implementação de um plano de manejo eficaz que incorpore um zoneamento adequado aos usos existentes, “[...] com o auxílio de um conselho representativo” (MMA, 2012, p. 91) e participativo, as APAs podem preencher as lacunas da conservação ambiental e minimizar os conflitos entre a gestão e seus usuários através de um processo de governança efetivo.

### **3 GOVERNANÇA AMBIENTAL: COOPERAÇÃO PARA EFETIVIDADE DAS ÁREAS PROTEGIDAS.**

#### 3.1 O que se tem falado sobre governança?

O termo governança vem sendo utilizado de diversas formas e por diferentes ramos das ciências sociais. “A sua origem está associada à esfera da gestão de organizações (governança corporativa), mas tem também forte uso na ciência política (governança pública)” (BURSTYN e BURSTYN, 2012, p. 158). A proposta inicial surgiu como uma substituição de uma gestão hierarquizada e vertical para uma horizontal e em rede – adequada às corporações e à terceirização de serviços (COZZOLINO, 2005). Na década de 1980, o termo foi adotado pela primeira vez no contexto da gestão pública e de organizações locais, utilizando o raciocínio de que “governança é quando mais do que apenas o governo governa de fato” (BURSTYN e BURSTYN, 2012, p. 158).

A expressão “má governança” apareceu nos documentos do Banco Mundial por volta dos anos 1980 para referir-se ao fracasso do desenvolvimento de projetos financiados pela instituição (COZZOLINO, 2005). O mesmo Banco conceituou a governança como: a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento (BORGES, 2003). Desta maneira o referido autor completa que, a agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se das reformas econômicas para as reformas do Estado e da administração pública, objetivando a boa governança.

Todavia, a governança não se restringe unicamente ao funcionamento eficaz do Estado ou de seus mecanismos de gerenciamento, configura-se como uma distribuição do poder, envolvendo uma maior participação social. Para Borges (2003) a governança vai além da descentralização do Estado e segue o rumo do empoderamento da sociedade.

Muitos conceitos de governança partem dessa ideia, como Santos (1997, p.341), que conceitua a governança como os “padrões de articulação e cooperação

entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”.

Para a Comissão Europeia a governança é definida como regras, processos e comportamentos que afetam a forma como os poderes são exercidos, em particular com referência a abertura, participação, responsabilização, efetividade e coerência.

Já a Comissão sobre Governança Global define o termo de uma forma mais ampla como um:

Conjunto das várias formas segundo as quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas gerenciam seus assuntos comuns. É um processo contínuo, pelo qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e a ação cooperativa pode ser efetivada. Inclui instituições formais e regimes com poderes para fazer cumprir, bem como arranjos informais que as pessoas e instituições tenham acordado ou entendam ser de seu interesse (Comissão sobre Governança Global, 1996, p.2).

Como pode-se ver, o Estado tem um papel essencial na governança, apesar de muitas vezes ser secundário ou ausente no processo, é ele quem determina as condições políticas para a expressão dos diversos segmentos da sociedade, sem que prevaleçam os interesses de um setor sobre o outro. Tais condições representam a qualidade da governabilidade (BURSTYN e BURSTYN, 2012). Isso remete a confusão que acontece entre os conceitos de governança e governabilidade. Na verdade, eles estão interconectados, mas são distintos; a governabilidade está relacionada com o que é feito sobre um determinado local ou situação e a governança está relacionada com quem toma as decisões e como elas são tomadas (EAGLES, 2013). Ainda de acordo com o citado autor, conseqüentemente a governança envolve o Estado, mas o transcende, porque também envolve instituições privadas, organizações não governamentais e os indivíduos.

Os conceitos citados acima são apenas alguns exemplos, do leque existente sobre as noções de governança, que fundamentalmente dizem o mesmo: a governança é uma nova maneira de gerir, onde não atribui-se apenas ao Estado a responsabilidade e a detenção do poder para a tomada de decisão (no caso da governança pública). Mas que para acontecer de maneira efetiva deve incentivar a participação dos diversos setores da sociedade para uma cooperação e integração,

influenciando, segundo Cicin-Saina e Belfiore (2005), na aprovação das políticas e decisões relativas à vida pública e ao desenvolvimento econômico e social.

Os conceitos de governança pública podem seguir dois tipos de abordagem. A de cunho tecnocrática ou gerencial que visa à entrada de novos atores na gestão pública, mas tem seu objetivo voltado para a eficiência do processo de gestão, incorporando visões, saberes e potencialidades. E a segunda de cunho democrático-participativo, que tem como objetivo o empoderamento social e político dos diversos atores sociais engajados na gestão (FREY, 2007).

Diante disso, cabe ressaltar que a concepção utilizada neste trabalho é a de cunho democrático-participativo, por acreditar que para atingir uma verdadeira mudança na governança pública, os atores precisam ser estimulados a se enxergarem como agentes transformadores da realidade e a partir disso se engajarem ativamente na gestão pública. São essas abordagens que norteiam a diversa gama de conceitos criados em torno da governança.

Dos princípios e práticas que configuram a governança pública, o meio ambiente e em especial as áreas protegidas, são exemplos de bens públicos comuns que necessitam de um conjunto de boas práticas na governança para superar os conflitos de interesses entre seus usuários e adequar-se as políticas e as normas que visam à conservação ambiental. Neste sentido, a governança incorpora-se ao meio ambiente, como destaca Burstyn e Burstyn (2012, p.166) através em um amplo conceito como:

O conjunto de práticas envolvendo instituições e interfaces de atores e interesses, voltados à conservação da qualidade do ambiente natural e construído, em sintonia com os princípios da sustentabilidade. Envolve regras estabelecidas (escritas ou não) e esferas políticas mais amplas do que as estruturas de governo. Em sociedades complexas, governança envolve, geralmente, um complexo jogo de pressões e representações, onde os governos são (ou devem ser) parte ativa, mas outras forças se expressão, como os movimentos sociais, lobbies organizados, setores econômicos, opinião pública, etc.

Por envolver uma complexa teia de atores sociais, instituições não governamentais e esferas do governo, que possuem diferentes anseios e objetivos de uso (lazer, extração dos recursos para subsistência e total proteção) foram criados instrumentos e mecanismos de gestão para ampliar o grau de legitimidade

das ações públicas voltadas às áreas protegidas. Instrumentos legais como a Política Nacional de Meio Ambiente, a resolução de criação do CONAMA (CÂMARA, 2013), a lei do SNUC e o Plano Nacional de áreas Protegidas - PNAP indicam alguns avanços ao estabelecimento de mecanismos que estimulam a inserção social (COZZOLINO et. al. 2015) como os Conselhos gestores, por exemplo, e que visam a melhoria das práticas da governança ambiental.

Por sua vez, a criação desses marcos legais e desses mecanismos de gestão não são garantia para que as áreas protegidas se tornem exemplos de governança.

### 3.2 Governança em áreas protegidas

Enquanto a governança vem sendo discutida em áreas como educação, saúde e economia, as pesquisas referentes à área ambiental e principalmente voltadas às áreas protegidas são relativamente novas (EAGLES, 2013). Essas áreas são responsáveis por proteger ecossistemas, habitats e espécies ameaçadas, enquanto servem como espaços que agregam valores culturais e socioeconômicos para os moradores de seu entorno e turistas que visam à apreciação da natureza.

A IUCN estabeleceu seis categorias<sup>14</sup> de áreas protegidas baseadas em seus diferentes objetivos de criação. Atingir esses objetivos e associa-los ao bem-estar social, econômico e ambiental, está segundo Balloffet e Martin (2007) estreitamente relacionado com a qualidade da governança. Como já exposto na subseção anterior, existem diversos conceitos sobre governança, mas o que será utilizado nesta pesquisa é o conceito de governança destinado às áreas protegidas definido por Graham, Amos e Plumtre (2003, p.2) que refere-se a:

Interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidas, como as decisões são tomadas, e como os cidadãos ou as partes interessadas se manifestam. Fundamentalmente está relacionada ao poder, as relações e a prestação

---

<sup>14</sup> Ver Guia para aplicação das categorias de gestão de áreas protegidas (DUDLEY, 2008).

de contas: quem tem influência, quem decide, e como as decisões são tomadas.

Neste sentido, organizações não governamentais, órgãos públicos e cidadãos configuram-se como uma teia de atores fundamentais na governança das áreas protegidas. É como cada um pode exercer seu direito de voz, como cada um executa suas responsabilidades para com a UC, o grau de influência de cada um na tomada de decisão e como este processo decisório é realizado que demonstra como a governança nas áreas protegidas está sendo desenvolvida.

Entender como se dá o processo de governança em áreas protegidas pode contribuir, segundo Abrams et. al (2003), para (i) encontrar soluções para os desafios da gestão; (ii) assegurar a responsabilização e conservar os recursos financeiros e materiais; (iii) determinar se uma mudança na estrutura de governança e de algum processo é devido; e por fim, (iv) identificar o sistema de governança mais apropriado frente as mudanças globais. No entanto, realizar uma avaliação sobre a qualidade da governança em áreas protegidas sem que seus instrumentos de gestão (Conselhos gestores e Plano de Manejo) estejam consolidados através de metodologias consistentes e mecanismos de gestão, pode ser um desafio (IRVING, et. al., 2007). Desta maneira, a utilização de um sistema ou uma estrutura de avaliação pode confirmar se os esforços para construção de boas práticas que visem a governança nas áreas protegidas estão sendo efetivos e definir quais as fraquezas e ameaças que precisam ser sanadas.

Para auxiliar no entendimento sobre a governança em áreas protegidas, estruturas compostas por critérios e princípios foram elaboradas por diversos autores. Em 2003, por exemplo, no Congresso Mundial de Parques da IUCN, Graham, Amos e Pluptre (2003) aprovaram o trabalho Princípios para boa governança em áreas protegidas no século 21, no qual conceituaram a governança em áreas protegidas e sugeriram princípios e critérios para sua análise. Os autores agruparam os dez princípios da boa governança definidos pelo Programa das Nações Unidas (PNUD, 1997) em cinco princípios para a boa governança em áreas protegidas - estrutura que tem sido bastante utilizada em pesquisas nesta área de concentração.

No entanto, mais recentemente, Lockwood (2010) propôs uma nova estrutura baseada em sete princípios (Quadro 1), por entender que aqueles sugeridos por Graham, Amos e Pluptre (2003) muitas vezes se sobrepõem ou entram em conflito em algum momento de sua aplicação. Desta forma, por concordar com a revisão realizada por Lockwood, esta pesquisa será analisada metodologicamente pela estrutura proposta pelo autor.

Quadro 1: Princípios para avaliação da governança em áreas protegidas

<b>Sete princípios para avaliação da governança em áreas protegidas</b>	
<b>Princípios</b>	<b>Descrição e importância para a governança nas áreas protegidas</b>
1	<b>Legitimidade</b> Diz respeito a quem tem poder para gerar as regras como esse poder foi instituído e a aceitação desse poder pelos atores sociais. É um fator chave necessário para a aceitação dos acordos de governança.
2	<b>Transparência</b> Quesito fundamentado na ética. É o direito de saber sobre os assuntos que afetam a todos os usuários, o porquê e o meio pela qual determinada norma foi gerada e a sua justificativa para a conservação ambiental.
3	<b>Responsabilidade</b> Está relacionado primeiramente com os papéis e responsabilidades do órgão gestor e das demais instituições que têm atuação na UC. Como as responsabilidades assumidas estão sendo desenvolvidas por essas instituições através de seus planos e atividades.
4	<b>Inclusão</b> Diz respeito à oportunidade de todos participarem e terem influência na tomada de decisão e nas ações. A governança inclusiva refere-se a busca dos atores sociais incluírem em suas decisões as diversas fontes, tendo consciência e valorizando a diversidade.
5	<b>Justiça</b> A governança nas áreas protegidas devem zelar pela equidade no exercício da autoridade exercida. Principalmente em relação a distribuição de poder, a forma de tratamento dos atores sociais e o reconhecimento de seus valores.
6	<b>Conectividade</b> Reconhecendo a interconexão da natureza e os desafios para a gestão de áreas protegidas, a governança requer conectividade funcional em diferentes escalas, entre instituições e em regiões diferentes para que possam ter uma coesão no trabalho e assegurem a coerência na implementação dos objetivos das áreas protegidas.
7	<b>Resiliência</b> Consiste em como o sistema de governança da Área Protegida tem capacidade de se reconfigurar ou de lidar com as circunstâncias novas e emergentes.

Fonte: Adaptado de Lockwood (2010).

É por meio destas estruturas de avaliação que entende-se como os processos de governança em áreas protegidas vêm sendo executados. Os exemplos a seguir demonstram a importância deste entendimento com relação a

governança em áreas protegidas para se identificar quais as limitações e fortalezas presentes neste processo que impedem ou facilitam a tomada de decisão e a conservação efetiva dos recursos naturais dessas áreas.

No Brasil, os Conselhos Gestores das unidades de conservação são considerados os principais espaços de governança destas áreas ( IRVING, 2007) e por esta razão autores como Cardozo et. al. (2012) e Schiavetti e Nobre (2013) analisaram o processo de atuação por meio dos conselhos deliberativos das RESEX de Canavieiras/BA e Cassurubá/BA respectivamente, para entender como se dava a governança com relação a estas áreas, focando principalmente nas discussões e decisões sobre os acordos de pesca. Utilizando os princípios de análise da governança em áreas protegidas, constataram que existe uma predominância dos princípios de Legitimidade e voz em relação aos demais princípios. Já nas dissertações de Cozzolino (2005) e Vieira (2011) foi possível identificar, através da análise do processo de governança de duas Áreas de Proteção Ambiental, alguns pontos que precisavam ser melhorados para auxiliar a gestão, como: a falta de representação de alguns setores da sociedade civil no conselho gestor das UC, a falta de clareza quanto as responsabilidades das entidades do poder público, a falta de divulgação das normas para conhecimento da população e dos visitantes e a falta de dotação orçamentária para realização das ações.

Eagles (2013) também utilizou princípios para avaliar a percepção sobre a governança do turismo em dois parques nacionais do Canadá que possuíam modelos de gestão diferentes. Um dos parques é gerido por uma empresa com fins lucrativos e o outro através de uma cogestão entre o Estado e uma ONG sem fins lucrativos. Os resultados mostraram que apesar do parque nacional gerido pela empresa possuir uma melhor estrutura e menores preços de entrada para os visitantes, as percepções dos moradores, turistas e outras ONGs foram mais positivas com relação ao parque onde é realizada a cogestão. Segundo o autor, este é o resultado de um longo histórico de gestão colaborativa, com diversas instituições exercendo o seu papel na construção das normas que gerem o parque. Além disso, no segundo modelo de gestão, existe um Grupo de Amigos do parque que permite o voluntariado de moradores e visitantes, promove

programas de educação ambiental, e integra a comunidade local nas ações do parque.

No que diz respeito às áreas protegidas em ambientes marinhos, Oliveira Junior (2015), analisou as variáveis que influenciam diretamente na efetividade de gestão de 54 áreas costeiras e marinhas protegidas brasileiras e identificou que os altos índices de monitoramento/pesquisas; maiores investimentos; maior quantidade de recursos humanos; maior participação social; e, menores níveis de conflitos entre os usuários e os gestores são as variáveis que mais se associam ao sucesso na efetividade de gestão dessas áreas. A partir desses resultados, podemos inferir que os fatores que contribuem para a ineficácia da gestão das áreas marinhas protegidas se coadunam com os exemplos acima citados.

Neste sentido, apesar dos desafios acima citados para a realização de boas práticas de governança em UCs, Macedo et. al (2013) apresentaram em sua pesquisa um exemplo de sucesso de governança em uma área marinha protegida – a APA da Baleia Franca/SC. Incentivos de integração das comunidades locais e instituições na tomada de decisão foram essenciais para consolidação dos objetivos desta Unidade de Conservação. Conquistas como a ampliação da rede local para uma rede maior de conservação e monitoramento da baleia franca; reuniões comunitárias para discussão e divulgação das normas da UC; além da revisão de diversos mecanismos de gestão, inclusive do Plano de Gestão Pesqueira discutido com os pescadores, são alguns incentivos que fizeram desta área marinha protegida, uma UC exemplo de governança.

Desta maneira, pode-se notar diante dos exemplos citados, que a participação social na tomada de decisão e no desenvolvimento das ações é a interseção entre os êxitos e obstáculos encontrados na análise das boas práticas para a governança em áreas protegidas e reafirmam a concepção de Lockwood (2010), de que se a governança for bem realizada, os resultados da gestão também serão efetivos.

### 3.3 Envolvimento social na gestão de áreas marinhas protegidas

#### 3.3.1 *Pertencimento ao lugar e percepção ambiental*

As unidades de conservação são extremamente variadas, compostas por uma gama de biodiversidade e recursos naturais que diferem umas das outras. Mas não são mais variadas do que as maneiras de como as pessoas percebem e avaliam o meio ambiente; essa avaliação é realizada individualmente ou por grupos sociais, e pode ser influenciada pelas diferentes experiências, aspirações, antecedentes socioeconômicos (MCNEILL, 2001) e, inclusive, pelas percepções do lugar onde vivem (TUAN, 1980).

A percepção do lugar está atrelada a diversas significações e a diferentes categorias que dependem de sua abordagem, como a sua relação com a cultura - que encarna as experiências, tradições, aspirações e modos de vida (MARIANI, 2002); a sua relação com a dinâmica do tempo - onde o lugar seria a junção de tempo e espaço, podendo ser alterado de acordo com os desejos atuais e/ou futuros das pessoas (OLIVEIRA, 2014); pelo espaço vivido - construído de acordo com os resultados da vida das pessoas, pelas formas de trabalho, pelos recursos que consomem, pelas atividades de lazer que usufruem (CALLAI, 2004) e pelo forte elo afetivo entre as pessoas e o ambiente físico (TUAN, 1980).

Desta forma, independente dos conceitos e abordagens dados ao sentido de lugar, pode-se perceber que o mesmo está centrado nas pessoas - nos indivíduos e nos grupos e, de como estes se relacionam com o lugar. Cada lugar conhecido é vivido por diferentes experiências, e a eles pode-se estabelecer variadas percepções, mas o sentimento de pertencimento a um lugar é diferente. Cada lugar é o mundo de alguém e o reconhecimento e o sentimento de pertencimento a este lugar é único.

O conceito de lugar para Carlos (1996, p. 17-18), também não difere desse sentido antropogênico:

O lugar é a porção do espaço apropriável para a vida — apropriada através do corpo — dos sentidos — dos passos de seus moradores, é o bairro é a

praça, é a rua, e nesse sentido poderíamos afirmar que não seria jamais a metrópole ou mesmo a cidade *latu sensu* a menos que seja a pequena vila ou cidade — vivida/ conhecida/ reconhecida em todos os cantos.

No entanto, este conceito enfatiza o plano local, dos espaços habitados que se exprimem todos os dias nos modos de uso: “é o espaço passível de ser sentido, pensado, apropriado e vivido através do corpo” (CARLOS, 1996, p. 17).

Neste sentido, quando se direciona este olhar sobre o lugar para as unidades de conservação, percebe-se que essas áreas são espaços protegidos, pois em sua grande maioria são criadas considerando apenas a conservação da biodiversidade daquele recorte espacial, não integrando os contextos culturais e sociais nelas presentes. No entanto, a partir do momento em que os moradores que vivem dentro ou no entorno dessas áreas, se apropriam desse espaço, e desenvolvem ali valores ligados aos sentimentos e à identidade cultural ao qual se identificam e se sentem pertencer, as relações de pertencimento ao lugar começarão a ser desenvolvidas (RAFFESTIN, 1993). E apesar dos sentidos e percepções irem mudando de acordo com o que vai acontecendo nos lugares, o sentimento de pertencimento e de vivência é comum a todos os indivíduos, onde os mesmos não abrem mão do seu lugar, pois o sentido de identidade ainda é fundamental para a sobrevivência (YAZIGI, 2001). Assim, é a partir desta relação com o lugar que as visões de mundo e as percepções com relação às unidades de conservação iniciam-se.

Para Tuan (1980) a percepção ambiental corresponde à resposta dos sentidos, aos estímulos ambientais (percepção sensorial) e a atividade mental resultante da relação com o ambiente (percepção cognitiva).

Esta concepção também é corroborada por Hoffel e Fadini, (2007, p. 255), que complementam dizendo que a percepção ambiental é um processo, onde as “idéias sobre o ambiente envolvem tanto respostas e reações a impressões, estímulos e sentimentos mediados pelos sentidos, quanto processos mentais relacionados com experiências individuais, associações conceituais e condicionamentos culturais”. Assim, esta percepção traz aos indivíduos novos dados para a compreensão de seu entorno ao estabelecer relações com o ambiente no qual está inserido.

Entender as semelhanças e diferenças entre os valores e significados atribuídos para estes indivíduos é importante para entender porque determinadas ações com relação ao meio ambiente acontecem. Historicamente as transformações ambientais apontam para uma série de ações humanas, que por sua vez, são derivadas de preferências, padrões sociais, políticos, econômicos e intelectuais (MCNEILL, 2001). Levando-se a entender que as questões ambientais não são imparciais, pelo contrário, são reflexos, de dentre outros aspectos, dos interesses de grupos sociais distintos, atitudes, valores, visões de mundo (TUAN, 1980).

A partir do entendimento das diferentes percepções dos grupos sociais é possível resolver conflitos entre esses grupos e o meio ambiente e elaborar estratégias que estimulem a participação equitativa de todos na gestão pública ambiental (HOEFFEL et al., 2008).

Sabe-se que a inclusão da comunidade nos processos decisórios pode garantir o entendimento das diferentes percepções ambientais dos moradores que vivem dentro ou no entorno das unidades e incentiva-los a se apropriarem e a se enxergarem como partes desses espaços naturais e assim, desenvolverem o sentimento de pertencimento as Unidades de Conservação. Desta forma, quanto mais se sentirem pertencentes ao lugar, mais se sentirão responsáveis a cooperar com as práticas necessárias a manutenção da qualidade socioambiental dessas áreas e a participar mais das decisões.

### *3.3.2 Participação e controle social*

Desde sua origem, o homem se agrupa com seus iguais, em clãs, tribos, colônias e cidades fazendo da participação uma forma histórica de sobrevivência social; além disso, compreende-se também, que existe um sentimento que vai além do nosso histórico evolutivo, o prazer em participar, onde se entende que cada intervenção pode ajudar ou se fazer necessária numa tomada de decisão (BORDENAVE, 1983).

Mas mesmo sendo uma necessidade natural, como situa Bordenave (1983), ninguém nasce sabendo participar, essa habilidade cresce conforme é dada a oportunidade para aperfeiçoá-la por meio da prática (ARSTEIN, 2002). Para a autora, a participação sem o poder cidadão, não permite que haja uma redistribuição de poder que possa realmente fazer diferença na vida daqueles cidadãos historicamente excluídos. Além disso, sem essa devida redistribuição, aqueles que detêm o poder da tomada de decisão podem argumentar que todos foram ouvidos, mas direcionar os benefícios para aqueles que os interessam - “a participação vazia mantém o *status quo*” (op. cit., 2002, p.5).

Para o entendimento dos níveis de participação da sociedade, uma tipologia de oito degraus, conhecida como a escada da participação (Quadro 2), ilustra de maneira simples, as etapas que permeiam a rotina dos cidadãos para obterem um maior poder de decisão.

Quadro 2: Oito degraus da escada da participação cidadã

8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação do poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínimas de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não-participação
1	Manipulação	

Fonte: A escada da participação de Ainstein (2002).

De acordo com os degraus da escada de participação cidadã, os primeiros degraus são associados ao aconselhamento dos cidadãos, o que não confere um real envolvimento dos grupos sociais mais excluídos. Os níveis 3, 4 e 5 conferem o mínimo de concessão de poder, pois repassam informações e concedem a voz para os cidadãos, mas não garantem que suas opiniões serão acatadas. A cada degrau o direito da tomada de decisão é garantido, e em seu último nível, os cidadãos assumem um poder deliberativo, onde podem negociar as parcerias entre os

detentores de poder, delegar melhorias através de negociações entre a comunidade e o poder público e assumir a execução de algumas demandas comunitárias (ARSTEIN, 2002).

Considerando a participação nas unidades de conservação, o envolvimento da população local vem sendo citado por diversos autores como fundamental para sustentabilidade e eficácia dessas áreas protegidas (VIANA 2004; LOUREIRO, 2004; LOUREIRO e CUNHA, 2008). A criação das Unidades de Conservação e de seus Planos de Manejo em conjunto com a sociedade, o funcionamento e a qualificação dos conselhos de meio ambiente e das UCs; o incentivo a formalização de parcerias; e, o apoio à participação efetiva dos representantes das comunidades locais nos espaços de diálogo das UCs são algumas das estratégias asseguradas por lei (BRASIL, 2000; BRASIL, 2006), que visam uma maior participação da sociedade na gestão dessas áreas.

No entanto, existem algumas questões que permeiam essa efetiva participação da sociedade na gestão das unidades de conservação e influenciam diretamente na tomada de decisão.

A primeira envolve a incongruência entre os dispostos de lei que enfatizam a necessidade da participação social nos processos decisórios, mas na prática, o poder público não dá reais subsídios para que a implementação e consolidação de seus instrumentos sejam efetivos e realmente participativos. Um exemplo disto é a falta de dotação orçamentária para que as unidades de conservação criem seus Planos de Manejo e seus Conselhos Gestores ou quando finalmente conseguem cria-los, dificilmente garantem seu real funcionamento. Como resultado, as UCs ficam a mercê de projetos com financiamentos privados, ocasionando muitas vezes choques de prioridades e que não levam em conta as particularidades locais, como chama a atenção Loureiro e Cunha (2008).

Outro ponto que os referenciados autores levantaram e que influencia no controle cidadão, é o fato da maioria das UCs terem sido criadas sem participação social, ação essa, que acaba sendo repetida na criação dos demais instrumentos de gestão das UCs, como o zoneamento, por exemplo. Para Viana (2004) são raras as

vezes que as políticas e estratégias de conservação consideram as populações tradicionais na tomada de decisão. O autor reforça que, normalmente essa participação na gestão pública tem um caráter cosmético ou utilitarista:

No primeiro caso, são feitas reuniões mal organizadas apenas para legitimar decisões tomadas à distância, para garantir uma roupagem mínima exigida por doadores internacionais, governos, etc. No segundo caso, a participação é eficiente na coleta do conhecimento "deles" para o "nosso" projeto. Muito raramente as populações são envolvidas para compartilhar as decisões em todas as etapas de um projeto de intervenção: concepção, implementação e avaliação. Mais raras ainda são as iniciativas que se preocupam em capacitar técnicos e pesquisadores para a utilização de métodos que criem condições para uma participação efetiva, obedeçam um código de ética básico e resultem numa transferência de poder" (VIANA, 2004, p.24).

Desta maneira, a participação geralmente acontece por meio de consulta entre aqueles que tomam as decisões e os cidadãos. E como consequência o sentimento de pertencimento da população com relação às UCs é mais difícil de ser criado, gerando "um contexto de mútua desconfiança e um afastamento que dificulta a reversão do cenário centralizado de gestão ambiental dominante no país". (LOUREIRO e CUNHA, 2008, p.246).

Esse problema relacionado a desconfiança e ao afastamento é potencializado segundo Evans (2013), porque a idéia em si de compartilhar o processo de decisão não é muito confortável pelos formuladores de políticas. Para o citado autor, o fato de compartilhar o poder e dar voz ativa de modo significativo, para os cidadãos, lideranças e outros governos é um dos principais desafios da governança pública.

Além disso, mesmo que a participação social alcance níveis maiores de poder (ARSTEIN, 2002), nos casos das unidades de conservação, a tomada de decisão é frequentemente influenciada por demandas divergentes dos diferentes grupos sociais (LOUREIRO, 2002), que oscilam, por exemplo, entre a conservação da biodiversidade e a subsistência das comunidades locais – não surpreendendo o fato de que cada ator aspire que a unidade de conservação seja gerida de acordo com suas prioridades (RASTOGI, et. al. 2010). Quando isto não acontece, tendem a diminuir sua participação nos espaços de diálogo. Nesse contexto, qualquer decisão tomada nos conselhos gestores das unidades de conservação, "será desfavorável

para ao menos uma parte – que muitas vezes incluem a comunidade local, levando à disputa, discordância e antagonismos” (RASTOGI, et.al., 2010, p. 2956).

Neste sentido, alguns estudos<sup>15</sup> estão sendo realizados para analisar as relações dos atores envolvidos com a tomada de decisão nas unidades de conservação. Para isso, (i) são identificados os grupos de atores sociais, assim como, (ii) a posição desses grupos em relação à utilização do recurso natural, e (iii) a importância e influência de cada um na tomada de decisão (THOMAZI, 2006; JENTOFT, SON e BJORKAN, 2007; POMEROY e DOUVERE, 2008; RASTOGI, et. al. 2010).

Outra vantagem da análise das relações entre os atores sociais durante a tomada de decisão é que, além de compreender como se dá a participação dos diversos atores na atual estrutura de governança, é possível identificar os grupos que se encontram em vulnerabilidade social na unidade de conservação. Neste caso, como ressalta Loureiro (2003, p. 17) a vulnerabilidade social é entendida através dos grupos sociais que se encontram:

(1) em maior grau de dependência direta dos recursos naturais para produzir, trabalhar e melhorar as condições objetivas de vida; (2) excluídos do acesso aos bens públicos socialmente produzidos; e (3) ausentes de participação legítima em processos decisórios no que se refere à definição de políticas públicas que interferem na qualidade do ambiente em que se vive.

O reconhecimento das desigualdades existentes e dos grupos em vulnerabilidade social que tem relação direta com a UC destaca a realidade da maioria, favorece a democratização para o acesso à informação e entende a sociedade em suas múltiplas contradições (LOUREIRO, 2003).

Além dos impactos na qualidade de vida das pessoas, a vulnerabilidade social das populações residentes no entorno das unidades de conservação, pode impactar diretamente o grau de vulnerabilidade ecológica da UC como um todo - diminuindo assim, o sucesso de consolidação dos objetivos de criação dessas unidades.

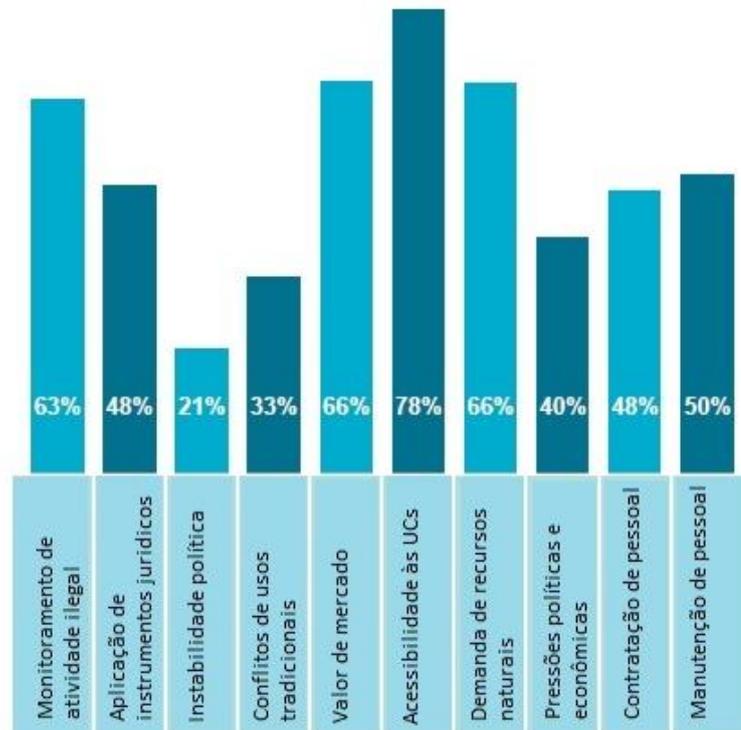
Num contexto mais amplo de análise da vulnerabilidade em áreas protegidas (Figura 2), medidas como os conflitos de usos tradicionais, a demanda de recursos

---

<sup>15</sup> *Stakeholders analysis* (Análise das partes interessadas – traduzido pela autora).

naturais e a necessidade de realizar mais fiscalizações para o monitoramento de atividades ilegais, são indicadores que podem ser revertidos caso haja uma maior inclusão e participação da sociedade nos espaços de tomada de decisão.

Figura 2: Valores médios atribuídos aos indicadores de vulnerabilidade das Unidades de Conservação Federais – Resultados RAPPAM de 2010

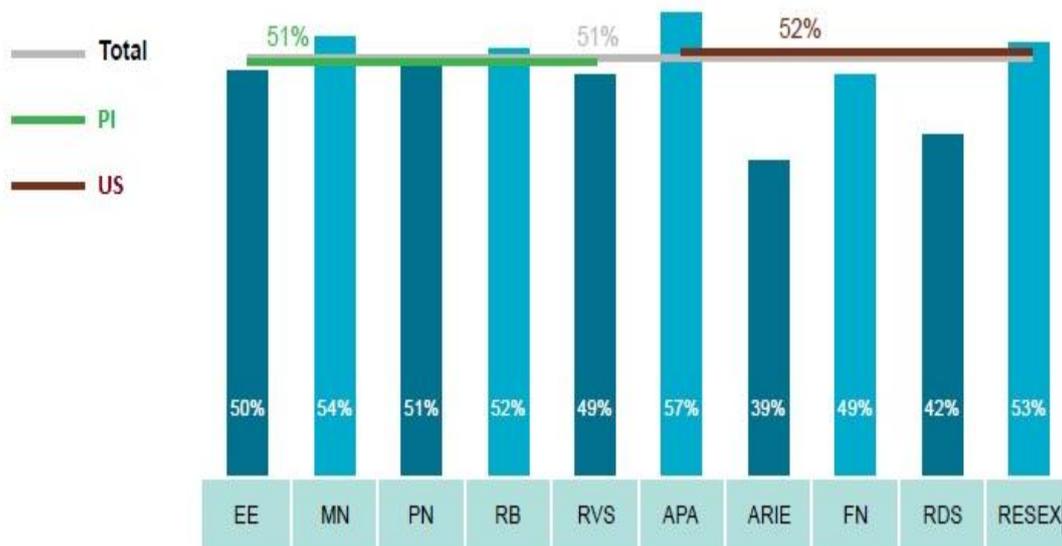


Fonte: WWF e ICMBio (2012).

Com base nesse pressuposto de que a vulnerabilidade ecológica da UC pode ser diminuída caso haja uma inserção igualitária de todos os grupos sociais presentes dentro ou no seu entorno, conflitos pela demanda do uso dos recursos naturais e a compatibilização das atividades econômicas com a conservação da natureza podem ser negociados e acordados entre os diferentes grupos sociais e a gestão da UC; além disso, os crimes ambientais que aumentam os custos orçamentários das unidades de conservação pela necessidade de fiscalizações contínuas podem ser diminuídos, caso haja diálogo e comunicação entre as comunidades residentes no entorno da UC, e, caso seus anseios e necessidades sejam levados em consideração no estabelecimento das normas da unidade durante a tomada de decisão.

Neste sentido, considerando a complexidade das variáveis sociais citadas acima que influenciam no aumento da vulnerabilidade ecológica das unidades de conservação, não é surpresa identificar que as UCs de uso sustentável são consideradas mais vulneráveis (Figura 3). Com um destaque para as Áreas de Proteção Ambiental, por ultrapassarem os índices de vulnerabilidade ecológica de todas as categorias de UCs – de uso sustentável e de proteção integral.

Figura 3: Vulnerabilidade das Áreas Protegidas Brasileiras de US (Uso Sustentável) e (PI) Proteção integral.



Fonte: WWF e ICMBio, 2012.

Tal resultado pode ser devido as características da extensa abrangência territorial das APAs, pelas mesmas permitirem terras privadas inseridas em seu território e por permitirem diversos tipos de usos, como pesca, pesquisa, turismo, etc. Desta forma, as normas criadas para seu ordenamento podem criar um conflito entre os donos das terras privadas e os usos em sua área de abrangência podem ser divergentes com a conservação ambiental e conflitantes entre seus usuários.

Assim, considerando o grau de vulnerabilidade e os desafios já explicitados com relação às APAs; a demanda para participação da sociedade na conservação, principalmente, dos ambientes costeiros e marinhos é ainda mais urgente - uma vez que, 80% desses ambientes são protegidos por APAs (MMA/CNUC 2016).

Para maximizar o potencial dessas áreas, gestores e os formuladores de políticas precisam de informações sobre os pontos fortes e fracos da sua gestão e sobre as ameaças e tensões que eles enfrentam (HOCKINGS, 2006). Assim, pesquisas sociais estão sendo realizadas a fim de entender suas percepções, atitudes e comportamentos para que as implantações e as readaptações das medidas de conservação nas áreas marinhas protegidas possam ser mais bem aplicadas (BROAD e SANCHIRICO, 2008; LEISHER, et. al., 2012; MCCLANAHAN et. al., 2005; PEDROSA, 2016; VOYER et. al., 2015).

Pesquisas onde as percepções dos usuários com relação as áreas marinhas protegidas foram realizadas, mostraram que o entendimento sobre a degradação do ambiente, fatores socioeconômicos, o conhecimento e a concordância com os regramentos, são alguns dos fatores que influenciam no apoio da sociedade aos instrumentos de gestão das unidades de conservação. Como pode-se ver nos exemplos a seguir.

Casos como o da costa leste da Índia, onde a criação de uma área costeiro-marinha protegida para a conservação das florestas de mangue e restauração de uma população de crocodilos, foi vista a princípio, como uma barreira pela comunidade local, devido as implicações de seus regramentos. Esse entrave foi revertido por meio da divulgação sobre as funções dos ecossistemas e valores da floresta de mangue pela equipe gestora local, e através do incentivo a participação da comunidade no manejo da área. Estas iniciativas fizeram a comunidade valorizar as funções ecossistêmicas que estavam diretamente ligadas à sua sobrevivência e bem-estar e atuar na conservação e restauração do manguezal (BADOLA, 2012).

A importância de uma gestão maleável, foi mostrada por Agardy et. al. (2003) como causa da mudança de atitudes de pescadores em áreas marinhas protegidas, de inimigos para apoiadores, devido ao aumento do estoque pesqueiro resultante da implementação de zonas de exclusão de pesca e, por Oracion et. al (2005), como fator importante para sanar os conflitos existentes entre o setor turístico e pesqueiro nessas áreas.

Em outra pesquisa, análises das percepções de usuários com relação aos zoneamentos implantados nas áreas marinhas protegidas, mostram que ao contrário do que se aplica, existe uma forte preferência pela criação de pequenas zonas com diferentes objetivos específicos – mergulho, pesca, recreação e total proteção, ao invés da criação de uma zona mais extensa que agregue diversos tipos de usos. Esclarecendo a necessidade de se estimular o diálogo entre os cientistas, gestores e usuários (MANGI E AUSTEN, 2008).

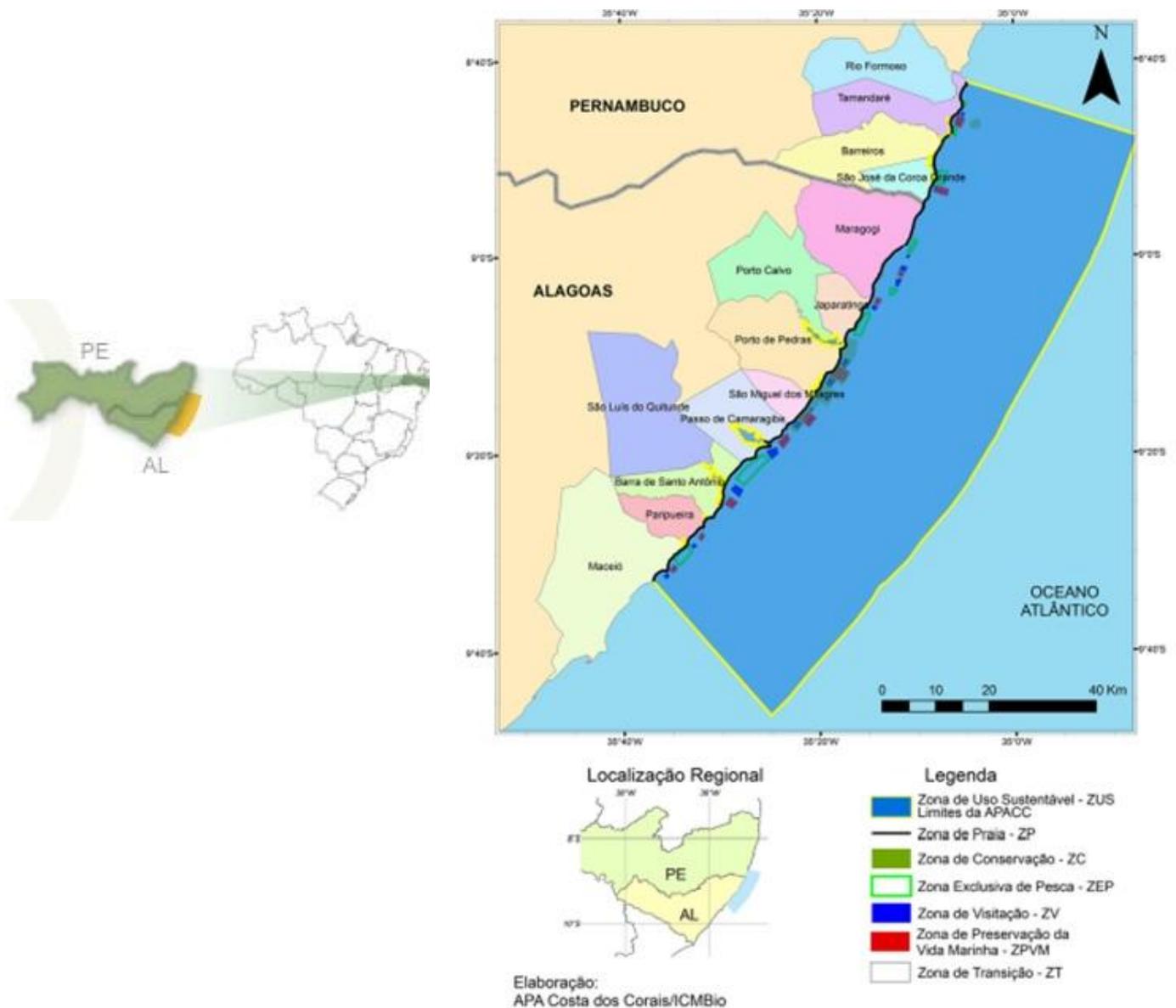
Assim, de acordo com as pesquisas acima mostradas, é possível constatar que estudos sobre as percepções das comunidades locais têm contribuído para entender as necessidades e aspirações dos atores locais, e identificar suas ideias com relação à conservação da natureza e a gestão das áreas marinhas protegidas. O que auxilia na melhoria da gestão dessas áreas por meio da revisão de normas e regramentos, na criação e implementação de zoneamentos, na adequação de seus planos de comunicação e na identificação de grupos sociais que não estão inseridos no processo de governança dessas áreas.

## 4 O CAMINHO PERCORRIDO PARA EXPLICAR A GOVERNANÇA NA ZC

### 4.1 Área de estudo

Criada por meio de decreto em 23 de outubro de 1997, a Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais - APACC é a maior unidade de conservação federal marinha do país (Figura 4).

Figura 4: Mapa de localização da APACC e seus respectivos zoneamentos.



Fonte: ICMBio (2016).

Localizada entre os municípios de Tamandaré, no estado de Pernambuco e Maceió, no estado de Alagoas (AL), possui aproximadamente 400 mil ha e cerca de 120 km de extensão ao longo da costa (Figura 1). Em direção ao oceano, seu limite é a quebra de plataforma, conhecida pelos pescadores como “paredes”, distantes cerca de 30 km da praia. (ICMBio, 2016).

A APA Costa dos Corais foi criada no ano internacional dos recifes de corais, quando foi realizado um evento sobre o tema no município de Tamandaré, estado de Pernambuco. Sua criação foi fortemente incentivada por pesquisadores que constataram a elevada taxa de biodiversidade em sua área e o elevado risco em que ela se encontrava, no entanto, não possui indícios de participação da comunidade local no processo de sua criação.

Seu território está situado exclusivamente em áreas sob o domínio da União e APPs (Áreas de Preservação Permanente), representada pelos manguezais, e envolve dois estados, onde vivem aproximadamente 200 mil pessoas (ICMBIO, 2016), que em sua maioria dependem diretamente do uso dos recursos naturais da unidade e os utilizam por meio do turismo e da pesca artesanal.

Os principais objetivos da unidade são: (i) garantir a conservação dos recifes coralígenos e de arenito, com sua fauna e flora; (ii) manter a integridade do habitat e preservar a população do Peixe-boi marinho (*Trichechus manatus manatus*); (iii) incentivar as manifestações culturais contribuindo para o resgate da diversidade cultural regional; e, (iv) ordenar o turismo ecológico, científico e cultural, e demais atividades econômicas compatíveis com a conservação ambiental.

Em 2009, mais de uma década após a criação da UC, uma ação civil pública ambiental do Ministério Público Federal de Alagoas – MPF/AL foi ajuizada contra o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio para exigir a formação do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental (APA) Costa dos Corais e a consequente elaboração do seu Plano de Manejo que até então, não haviam sido implantados. A partir desse ajuizamento da ação do MPF/AL, iniciaram-se os esforços da gestão da APACC para a criação do Conselho Consultivo da APA Costa dos Corais/CONAPAC - principal espaço de troca de saberes e de

intervenção social na gestão da unidade. Sua criação em 2011<sup>16</sup>, contou com um trabalho de mobilização dos setores da pesca, turismo, educação, órgãos reguladores, entre outros; na tentativa de garantir a maior representatividade possível nesse espaço.

Desde então, já foram realizadas 21 reuniões ordinárias e extraordinárias (Figura 5), três capacitações continuadas: o papel do Conselho (2012), gestão de Conflitos (2014) e o papel do Conselheiro de Unidades de Conservação (2016) (Figura 6), duas renovações de composição<sup>17</sup> e várias decisões conjuntas (ICMBio, 2016). Atualmente o conselho é composto por 47 instituições do poder público e privado e distribuídos em 40 assentos de maneira paritária.

Figura 5: 20ª reunião ordinária do Conselho da APA Costa dos Corais



Fonte: ICMBio, 2016

Figura 6: 3ª capacitação sobre o papel do conselheiro nas UCs



Fonte: ICMBio, 2016

<sup>16</sup> Portaria do ICMBio nº 62 de 21 julho de 2011

<sup>17</sup> Renovação - portaria do ICMBio nº 12 de 12 de fevereiro de 2014.  
Renovação - portaria da CR6 ICMBio nº 01 de 31 de maio de 2016.

Concomitante aos esforços de criação do CONAPAC, a gestão buscou construir o Plano de Manejo a partir de “reuniões internas de preparação com integrantes do ICMBio e do IBAMA, reuniões técnicas com a sociedade acadêmica envolvida com o tema, além de seis audiências públicas ao longo de toda a costa norte de Alagoas e sul de Pernambuco” (ICMBio, 2013, p. 10).

Considerando o número de reuniões e audiências realizadas numa área que engloba doze municípios e a narrativa de construção do Plano de Manejo que consta no próprio documento (ICMBio, 2013), observou-se que não houve uma ampla divulgação para a participação das comunidades que vivem no entorno da APACC e que a elaboração do documento contou principalmente com a participação dos setores de pesquisa e dos setores reguladores do poder público, não envolvendo de maneira efetiva a comunidade local na criação das diretrizes do Plano de Manejo.

Em 1998, já havia sido realizado um esforço para elaboração dos estudos da contextualização social, ambiental e econômica da APACC, a fim de subsidiar a construção do Plano de Manejo da unidade. Os levantamentos foram realizados pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE (Departamento de Oceanografia), pelo Projeto Recifes Costeiros e pelo Centro de Pesquisa e Gestão de Recursos Pesqueiros do Litoral Nordeste – CEPENE (IBAMA), com aporte de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa Pew Fellows de Conservação Marinha (ICMBio, 2013). No entanto, a implementação do Plano de Manejo pela gestão da UC foi realizada apenas em 2013, criando uma lacuna temporal para a real efetividade de conservação da APA Costa dos Corais.

Visando a consolidação dos objetivos da APA Costa dos Corais e seguindo as recomendações da lei do SNUC, a gestão da unidade dedicou-se em conjunto com outras instituições para definição dos zoneamentos, de uso direto e indireto, como: preservação, visitação, pesca, conservação, entre outros da unidade. (ICMBIO, 2013), para composição do Plano de Manejo da UC.

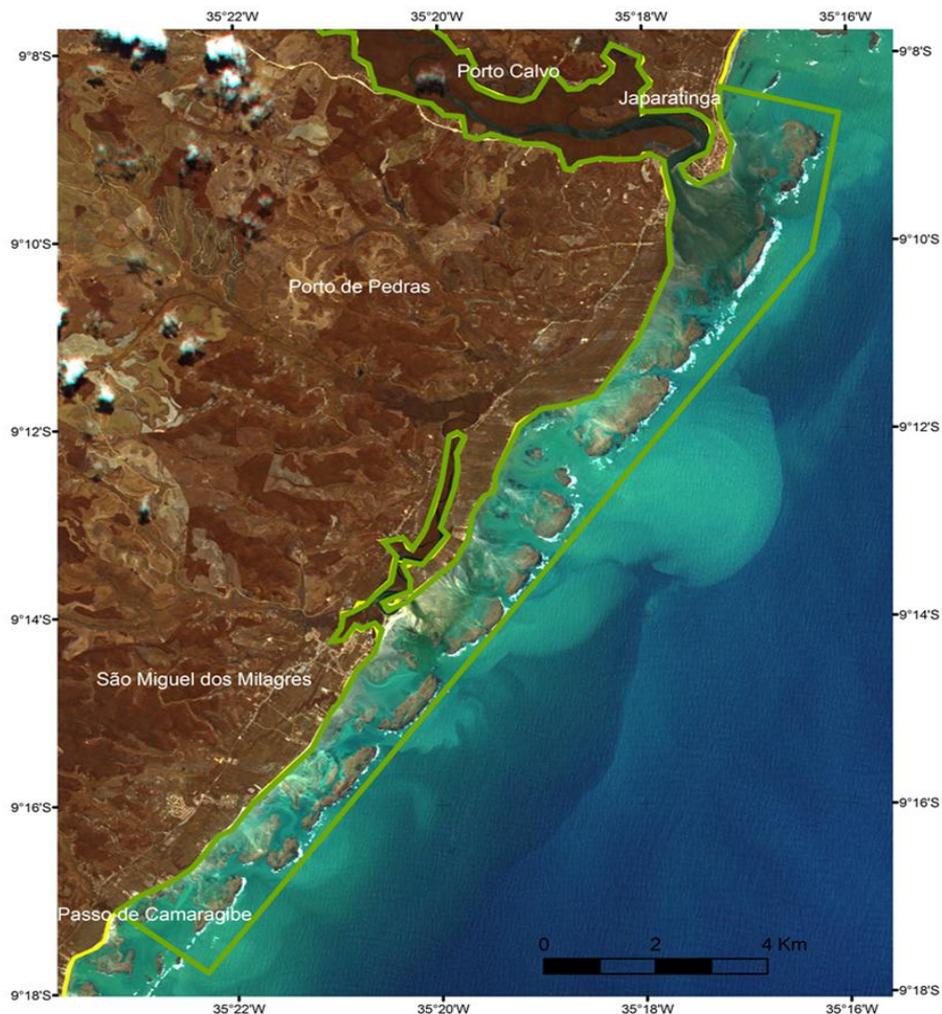
Neste sentido, considerando que o sucesso das unidades de conservação, principalmente as de uso sustentável, está diretamente relacionado com a efetividade de seus zoneamentos, e que, a Apa Costa dos Corais possui uma área

bastante abrangente, esta pesquisa deteve-se a avaliar a governança de uma das zonas criadas em seu Plano de Manejo, a Zona de Conservação do Peixe-boi – ZC.

A Zona de Conservação do Peixe-boi é a principal área de reintrodução de peixes-boi marinhos – animal ameaçado de extinção e, é categorizada pela IUCN (DAY, et. al. 2012) como Zona de Proteção do Habitat, integrando uma rede de conservação internacional que visa recuperar e conservar o bioma marinho – no qual na costa brasileira possui apenas 1,5% deste bioma conservado por UCs.

Situada nos municípios de São Miguel dos Milagres, Porto de Pedras, Japaratinga e Porto Calvo em Alagoas, a Zona de Conservação do Peixe-Boi foi criada através de uma audiência pública e possui um perímetro aproximado de 82,2km (Figura 7).

Figura 7 - Mapa da Zona de Conservação do Peixe-boi



Fonte: ICMBio, 2013

Entre seus objetivos estão: proteger os sítios de fidelidade de espécies ameaçadas, como o peixe-boi; compatibilizar o uso dos recursos com a sustentabilidade ambiental da UC e permitir o desenvolvimento de alternativa de renda para a população.

Para alcançar esses objetivos foram criados regramentos específicos para esta Zona. Assim sendo, não estão permitidas: a pesca de tapagem, a pesca submarina, a utilização de Jet ski (Moto náutica), a navegação de turismo/lazer com embarcações com motores com potência maior que 5,5 hp; e são permitidas: a pesca artesanal e as atividades de visitação de base comunitária para observação de peixes-bois conforme regramento pactuado entre as comunidades locais, o Ministério Público Federal e o ICMBio (ICMBio, 2013) e para visitação das piscinas naturais. No entanto, esses regramentos atingem diretamente a população local – que extrai do ambiente os recursos naturais necessários para subsistência; populações de outras localidades - que vem para a região em busca do turismo e as instituições públicas e privadas - que trabalham para garantir a conservação ambiental da região.

Historicamente, a região central da APACC, onde está localizada a Zona de Conservação é apontada como uma das mais pobres do Estado de Alagoas, os municípios apresentam baixo IDH e pouco acesso às políticas públicas, principalmente no que concerne à criação de oportunidades educacionais e profissionais para a juventude. Os municípios de São Miguel dos Milagres e Porto de Pedras também integram parte da região conhecida como Rota Ecológica – título dado pelo trade turístico, devido aos recursos naturais da região ainda se manterem relativamente preservados, uma vez que a rodovia principal, que liga Maceió a Recife, não perpassa estes municípios, dificultando o acesso.

No entanto, a região também é conhecida pela sua disparidade socioeconômica entre a população local, os visitantes e empresários do setor turístico da região. As praias quase desertas, cercadas por coqueirais e comunidades locais de pescadores artesanais, embasam a venda de um lugar tranquilo, bucólico e privado, por pousadas de poucos leitos, confortáveis e sofisticadas, que oferecem serviços personalizados destinados a um perfil de turista

mais elitista que pode pagar os altos preços cobrados (FRAGA, 2013); do outro lado a população local possui uma renda per capita abaixo de R\$ 238,00 reais mensais, onde em média 25% da população é extremamente pobre, ou seja possuem uma renda per capita domiciliar abaixo de R\$ 70,00 reais mensais (IBGE, 2010 e PNUD, 2010).

Segundo IBGE (2016), a população estimada total residente de São Miguel dos Milagres, estado de Alagoas é de 7.951 habitantes, destes, segundo os dados do IBGE de 2008, 1971 casas recebem abastecimento de água periodicamente, uma vez que o Riacho Tauá, único que abastece o município de água potável, está sofrendo por conta do desmatamento da mata presente em sua nascente, fazendo com que aqueles que não possuem poços ou caixas de água para armazenamento, tenham que buscar água nas cacimbas da região (Figura 8), cuja potabilidade da água não é confiável (GAZETAWEB, 2015). Além disso, a cidade não possui rede coletora de esgotamento sanitário, nem aterro sanitário para o devido tratamento dos resíduos sólidos do município. Apesar de 68,18% dos domicílios serem atendidos pela coleta de lixo, o material é destinado ao lixão da cidade. Esses dados evidenciam a existência de uma fonte de sérios problemas ambientais e de saúde pública para a população.

Figura 8: Moradores de São Miguel dos Milagres carregando água das cacimbas.



Fonte: Gazetawebmaragogi (2015).

São Miguel dos Milagres ocupa a 4372ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros segundo o IDHM (PNUD, 2010). O IDH é um índice calculado pela Organização das Nações Unidas que calcula a qualidade de vida da população, e leva em consideração o grau de escolaridade, a renda e a longevidade. Em 2010 o Brasil obteve um índice de 0,699, Alagoas teve 0,631 e São Miguel dos Milagres teve o índice de 0,591, considerado baixo pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Além disso, o índice de pobreza da população é de 51,05%, (IBGE, 2010).

O município de Porto de Pedras possui uma grande importância histórica e cultural para o Brasil; quando estava ligado ao município de Porto Calvo, lutou contra a invasão holandesa em meados 1930 junto a Calabar; já possuiu estaleiros, e devido a sua grande importância para a navegação marítima, foi instalado um farol no município para a orientação de navios (IBGE, 2016) o qual continua ativo e faz parte dos pontos turísticos municipais. Além disso, as belezas naturais de Porto de Pedras são reconhecidas pelos seus visitantes: a praia do Patacho, por exemplo, foi eleita a quinta praia mais bonita do Brasil, segundo o Guia 4 rodas em 2014; e, o passeio para observação dos peixes-bois no Rio Tatuamunha realizado pela Associação Peixe-boi recebe cerca de 100.000 turistas/ano no município.

No entanto mesmo ficando um pouco atrás de São Miguel dos Milagres no que concerne ao crescimento de empreendimentos turísticos, também se encontram disparidades socioeconômicas fortes no município. A média salarial dos visitantes de Porto de Pedras é acima de 10 salários mínimos, enquanto a renda per capita dos moradores é de R\$ 233,72 (PNUD, 2010).

Estima-se que a população de Porto de Pedras é de 8.055 habitantes (IBGE, 2016). Apesar de nos últimos dez anos o grau de escolaridade da população ter aumentado mais de 60%, o índice de desenvolvimento na educação é de 0,379 - o mais baixo da região. Além disso, Porto de Pedras possui o índice de desenvolvimento humano mais baixo dos três municípios integrantes da Zona de Conservação do Peixe-boi - 0,541 e ocupa a 5306ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros segundo o IDHM (PNUD, 2010). O índice de pobreza da população é de 61,23%. Apenas 976 domicílios recebem abastecimento de água e

66% são atendidos pela coleta de lixo, que também é destinado ao lixão (IBGE, 2010).

E por último, o município de Japaratinga, que fica localizado entre a cidade de Maragogi e Porto de Pedras, separado por este último pelo Rio Manguaba. A travessia entre os municípios de Porto de Pedras e Japaratinga é realizada através de uma balsa. Japaratinga é caracterizada pelas suas belas praias e pelo seu alto potencial turístico, desenvolvido principalmente para a visitação de suas piscinas naturais. A Zona de Conserva o neste município abrange uma área chamada Pontal do Boqueirão, onde quase não existem moradores, apenas casas de veraneio.

Japaratinga possui uma popula o residente de 7.754 habitantes (IBGE, 2014), de todos os índices, o que mais surpreende   o fluxo escolar de crianças de 5 e 6 anos na escola – 93,05%, pois   acima da porcentagem nacional e estadual, 91,12% e 88,74% respectivamente; o que torna o  ndice geral da educa o tão baixo nesse município – 0,451   a porcentagem de jovens entre 18 e 20 anos com ensino médio completo, apenas 20,81% da popula o. O município ocupa a 4841<sup>a</sup> posi o entre os 5.565 municípios brasileiros segundo o IDHM com o  ndice avaliado em 0,570 (PNUD, 2010), além disso, os moradores possuem o maior rendimento per capita dos três municípios – R\$ 260,92 reais mensais (PNUD, 2010).

Estes  ndices além de demonstrarem a baixa qualidade de vida da maior parte da popula o local e a gritante disparidade socioecon mica, dificultam o fortalecimento dos grupos sociais, uma vez que fatores como o nível educacional e a renda das pessoas, por exemplo, já mostraram diferenças nas percep es sobre a existência e a importância das áreas protegidas (BADOLA et. al., 2012). Essa não valoriza o dessas áreas pode influenciar na participa o da comunidade local e assim, diminuir suas interven es na tomada de decisão, principalmente com rela o aos regramentos da Zona de Conserva o do Peixe-boi, os quais têm impactos diretos nas formas de lazer e de trabalho da comunidade local.

## 4.2 Realização da pesquisa

### 4.2.1 Coleta de dados

Para explicar como se dá o processo de governança na implementação da Zona de Conservação da área marinha protegida APA Costa dos Corais foram construídos os seguintes objetivos específicos: (i) caracterizar a estrutura de governança da APA Costa dos Corais; (ii) discutir as visões dos moradores e dos conselheiros da APACC com relação a gestão da UC e aos regramentos da Zona de Conservação e, por fim (iii) apontar os principais limites e possibilidades para a consolidação da Zona de Conservação.

A fim de responder estes objetivos, as seguintes coletas de dados foram necessárias: (i) pesquisa bibliográfica acerca das publicações relacionadas às boas práticas da governança, efetividade de gestão, participação da comunidade local na consolidação das áreas protegidas e análises de *stakeholders*; (ii) consultas documentais como: as atas das reuniões, regimento interno, plano de manejo, moções e recomendações do Conselho Consultivo desta unidade de conservação e observação das reuniões do CONAPAC; (iii) entrevistas semiestruturadas com os conselheiros da APA Costa dos Corais que tem atuação na Zona de Conservação - ZC; e, (iv) questionários semiestruturados com os moradores da região inserida no entorno da ZC.

A caracterização da estrutura de governança da APACC foi realizada a partir de consultas documentais e da observação participante do Conselho Consultivo da Apa Costa dos Corais – CONAPAC. A observação participante baseia-se na observação direta e na experiência pessoal e é útil para investigar detalhadamente os usos que são feitos dos recursos (VIEIRA, 2005). A observação participante foi resultado da participação nas reuniões do CONAPAC durante o período de 2013-2016.

Seguindo o conceito de Graham, Amos e Plumptre (2003) sobre governança em áreas protegidas e estudos que avaliaram a governança nessas áreas no Brasil, a partir de seus conselhos consultivos ou deliberativos, (COZZOLINO, 2005; CARDOZO et al., 2012; NOBRE E SCHIAVETTI, 2013;

VIEIRA, 2011), e pelo olhar de seus gestores (IRVING et. al., 2007), as entrevistas deste estudo foram direcionadas para os conselheiros da APA Costa dos Corais com o intuito identificar as visões dos conselheiros da APACC com relação a gestão da UC e aos regramentos da Zona de Conservação. A exceção ficou por conta dos três representantes das secretarias municipais de meio ambiente dos municípios de Japaratinga/AL, Porto de Pedras/AL e São Miguel dos Milagres/AL, que apesar de não fazerem parte do conselho, são atores fundamentais no processo de governança da Zona de Conservação. O roteiro de entrevistas foi realizado com os dois seguimentos centrais do Conselho Consultivo da APA Costa dos Corais – CONAPAC: Poder público e Sociedade Civil dos quais possuem atuação direta na Zona de Conservação da UC.

As entrevistas foram aplicadas entre os meses de agosto e dezembro de 2016 com nove atores que têm atuação na Zona de Conservação (Quadro 3).

Quadro 3: Compilação das entrevistas realizadas.

Setor		Período	Tempo de duração	Local da entrevista	Coleta do dado	Código
SOCIEDADE CIVIL	TURISMO	Ago/16	25min42s	20ª reunião do CONAPAC	Entrevista presencial	SC01
		Ago/16	20min54s	20ª reunião do CONAPAC	Entrevista presencial	SC02
		Set/16	22min14s	Sede da instituição	Entrevista presencial	SC03
	PESCA	Nov/16	22min07s	21ª reunião do CONAPAC	Entrevista presencial	SC04
	EDUCAÇÃO	Nov/16	33min10s	Sede da instituição	Entrevista presencial	SC05
PODER PÚBLICO	ICMBio	Set/16	38min02s	Sede da instituição	Entrevista presencial	PP01
	Prefeitura de São Miguel dos Milagres/AL	Dez/16	-	Email	Preenchimento do roteiro escrito e complementado via telefone	PP02
	Prefeitura de Porto de Pedras/AL	Dez/16	43min36s	Sede da Secretaria Mun. de Meio Ambiente	Entrevista presencial	PP03
	Prefeitura de Japaratinga/AL	Dez/16	20min46s	Casa do entrevistado	Entrevista presencial	PP04

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Algumas entrevistas foram realizadas durante os intervalos das reuniões do Conselho, outras nas sedes das instituições, apenas uma foi realizada por email e, outra na casa de um dos entrevistados. As entrevistas tiveram uma duração média

de 20 a 40 min. e abrangeram os setores da sociedade civil e do poder público. Dos contatos realizados, não obtivemos resposta apenas do representante da Secretaria Estadual dos Recursos Hídricos, que poderia ter dado uma visão mais abrangente das ações estaduais na Zona de Conservação. Além dos representantes das secretarias municipais, a seleção dos entrevistados foi realizada com base naqueles que participaram do CONAPAC no biênio 2014-2016, pois foi considerado que esses conselheiros possuíam uma experiência maior com relação ao funcionamento do Conselho no momento de aplicação da pesquisa.

Desta forma, após uma revisão de literatura das estruturas utilizadas para subsidiar a elaboração do roteiro de entrevistas (Apêndice A), optou-se por utilizar nesta pesquisa aquela sugerida por Lockwood (2010), por considerar que a mesma é mais clara e tem os princípios para análise do processo de governança em áreas protegidas melhor distribuídos na sua composição. O roteiro das entrevistas se baseou em 15 dos 31 critérios sugeridos pelo autor (Quadro 4).

Quadro 4: Critérios escolhidos para avaliação da governança conforme estrutura sugerida por Lockwood (2010).

<b>Princípios</b>	<b>Critérios</b>
Legitimidade	A aceitação com relação aos mecanismos de governação.
	A validade do mandato do órgão gestor.
	A coerência do mandato com relação aos objetivos de criação da UC.
Transparência	A maneira como as decisões no Conselho são tomadas.
	A razão por trás dessas decisões.
	A comunicação entre a UC e seus usuários.
Responsabilidade	As responsabilidades e o papel do órgão gestor da UC com relação à Zona de Conservação.
Inclusão	A inclusão de lideranças e/ou grupos vulneráveis na governança da UC.
	A participação das associações e lideranças nas ações da UC.
Justiça	O respeito e a atenção com relação às diferentes visões.
	Igualdade no recebimento das opiniões das diferentes lideranças.
Conectividade	A conexão entre o órgão gestor da UC com as outras instituições governamentais e não governamentais atuantes na unidade de conservação.
Resiliência	A incorporação de novos conhecimentos e aprendizados durante a tomada de decisão e na implementação de suas ações.
	A organização da gestão da UC para gerenciar as possíveis ameaças e oportunidades.

Fonte: Adaptado de Lockwood (2010).

Os critérios foram escolhidos por envolverem questões relativas ao funcionamento, à democracia e a participação do Conselho Gestor da APA Costa dos Corais na governança da Zona de Conservação e como estes critérios se refletem na efetividade de suas ações, além disso, foram avaliados como critérios capazes de serem aplicados de acordo com as particularidades da região.

Inicialmente a pesquisa seria realizada apenas com os conselheiros atuantes na área de realização do estudo. No entanto, como sugestão para aprimoramento da metodologia, Cozzolino (2005) sugeriu na conclusão de seu trabalho, que sempre que necessário, o universo de entrevistados deveria ser estendido para contemplar setores da sociedade que não estivessem representados no Conselho. Além disso, o presente trabalho pretende preencher uma lacuna nos estudos sobre governança em áreas protegidas no Brasil, entendendo o reflexo do processo de governança no conhecimento e nas percepções dos moradores que vivem no entorno das unidades de conservação de uso sustentável.

Sendo assim, foi utilizada como complemento, uma adaptação da metodologia sugerida por Bragnanolo, et. al. (2015) que visa padronizar os estudos de percepções nas comunidades adjacentes às unidades de conservação. A fim de identificar as visões dos moradores do entorno da APACC em resposta a gestão da unidade de conservação e aos regramentos da Zona de Conservação, seguiu-se as três principais etapas sugeridas por Bragagnolo et. al (2015): (1) a elaboração do questionário; (2) o desenvolvimento de um protocolo padronizado para aplicação do questionário; e (3) a sua aplicação.

A construção do questionário teve como base estudos sobre percepções e atitudes para conservação de áreas protegidas (BADOLA, et. al. 2012; BRAGAGNOLO et.al, 2015; GAMA, 2015; LEISHER, et. al. 2012; THOMASSIN et al. 2010). A partir dessa revisão de literatura as questões elaboradas foram divididas em quatro seções temáticas: (i) aspectos socioeconômicos (idade, gênero, renda, escolaridade, etc.), (ii) Conhecimento sobre a APA Costa dos Corais e a Zona de Conservação (nome, limites, regras, etc.), (iii) Envolvimento

comunitário e (iv) questões para avaliar as visões dos moradores com relação à APA Costa dos Corais e sua Zona de Conservação.

As percepções dos moradores foram coletadas através da técnica da escala de Likert (ou escala psicométrica), (Figura 9) que prevê que os entrevistados especifiquem seu nível de concordância com uma série de afirmações (BRAGNONOLO et. al., 2015).

Figura 9 - Escala de Likert utilizada na pesquisa.



Fonte: Adaptado de Bragagnolo, et. al. (2015).

A segunda fase consistiu na identificação, levantamento e mapeamento das comunidades locais que vivem no entorno da Zona de Conservação, aplicação dos questionários-piloto e definição da amostra da pesquisa. O mapeamento e a definição das comunidades para aplicação dos questionários foram realizados através de visitas presenciais as comunidades locais para contagem das casas e definição dos arruamentos e com o auxílio do programa *Google Earth*, para retirada de dúvidas sobre a disposição de casas que foram construídas em lugares de difícil acesso.

Após este levantamento foram aplicados 21 questionários-piloto no povoado de Porto da Rua em São Miguel dos Milagres/AL. O desenvolvimento do questionário-piloto foi de extrema importância para adequar algumas palavras de difícil entendimento dos entrevistados, corrigir algumas questões que se tornavam repetitivas e reformular algumas perguntas que de certa maneira induziam respostas dos entrevistados. Devido a realização dessas adequações, o resultado desses questionários não foi incluso no montante final dos dados da pesquisa.

A amostra foi definida com base no número de habitantes da zona urbana dos municípios de São Miguel dos Milagres - 2.261 habitantes e de Porto de Pedras - 4.798 habitantes (IBGE, 2010). Por meio do site: <http://www.surveysystem.com/sscalc.htm>, foi realizado o cálculo da amostragem

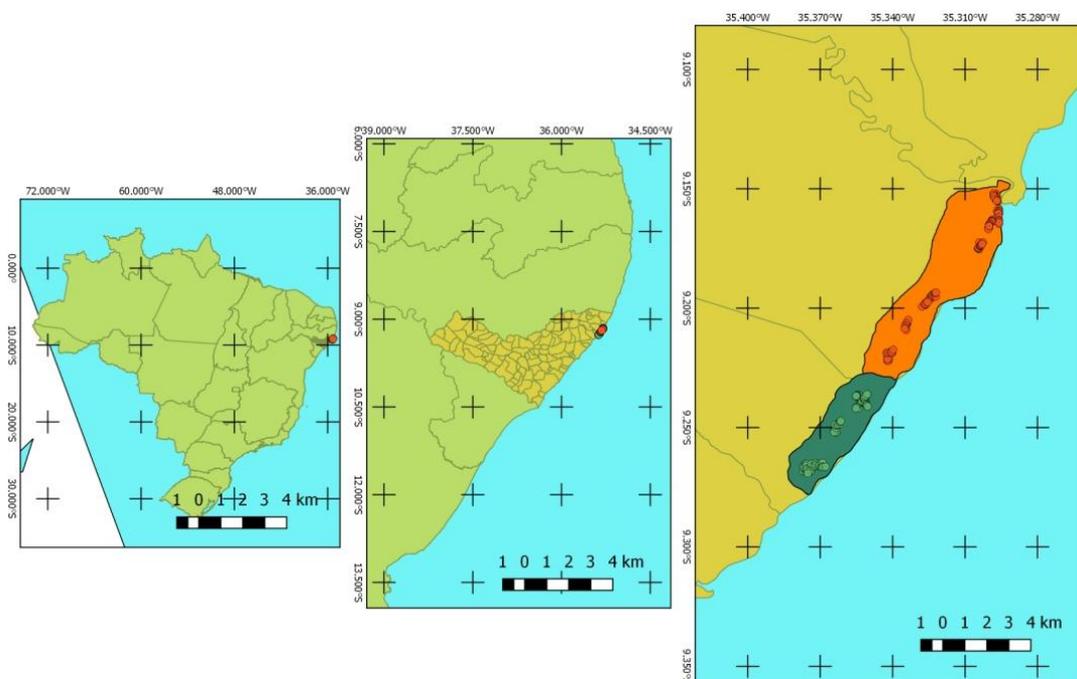
que determina o número mínimo de entrevistados para se que se tenha uma amostra confiável e que possa ser analisada estatisticamente.

A definição da amostra de 188 questionários para Porto de Pedras e de 180 questionários para São Miguel dos Milagres foi calculada a partir do nível de confiança de 95% e do intervalo de confiança de  $\pm 7$ . Segundo o site: <http://www.surveysystem.com/sscalc.htm>, a fórmula utilizada para o cálculo da amostragem foi:

$$SS = \frac{Z^2 * (p) * (1 - p)}{C^2} \quad \text{Novo SS} = \frac{SS}{1 + \frac{SS - 1}{pop}}$$

Onde: Z = valor Z (por exemplo, 1,96 para 95% de nível de confiança); p = percentagem fazendo uma escolha, expressa em decimal (0,5 utilizado para o tamanho da amostra necessário), C = intervalo de confiança, expresso em decimal (por exemplo, 0,04 =  $\pm 4$ ) e pop = população (SITE DA AMOSTRA, 2017). No total, foram aplicados 375 questionários em onze povoados de São Miguel dos Milagres e Porto de Pedras/AL (Figura 10) entre janeiro e maio de 2016.

Figura 10: Mapa dos pontos de realização das entrevistas



Fonte: Acervo Laboratório do Século 21/UFAL (2016)

Os questionários semiestruturados (Apêndice B) foram aplicados com moradores de São Miguel dos Milagres/AL e Porto de Pedras/AL<sup>18</sup> (Figuras 11, 12 e 13) que possuíam idade superior a 18 anos, no período vespertino e noturno, pois durante a aplicação dos questionários-piloto se identificou que nesses horários os entrevistados se mostraram mais receptivos para responder as perguntas.

Figura 11 e 12: Aplicação dos questionários em São Miguel dos Milagres/AL.



Fonte: Acervo pesquisa (2016)

Figura 13: Coleta de dados no município de Porto de Pedras/AL



Fonte: Acervo pesquisa (2016)

As aplicações foram realizadas pela autora da dissertação e por graduandos (as) voluntários (as) do curso de Ciências Biológicas da Universidade

---

<sup>18</sup> A coleta dos questionários com os moradores do município de Japaratinga/ AL não pôde ser realizada, pois geograficamente, a Zona de Conservação do Peixe-boi abrange uma área em que não possui moradores residentes.

Federal de Alagoas, que foram previamente treinados para realizar as entrevistas e coletar as respostas.

Os questionários foram aplicados de maneira aleatória, adotando o padrão *cluster*<sup>19</sup> de amostragem - os grupos foram separados por povoado e de acordo com seus tamanhos populacionais. “Este padrão de amostragem é utilizado em casos que as populações estão separadas geograficamente possibilitando um melhor recolhimento de dados em termos de tempo e logística” (NEWING, 2011).

A coleta foi realizada por meio do aplicativo Isurvey (versão para dispositivos iOS) e pelo aplicativo Droidsurvey – (versão para dispositivos Android). O aplicativo se mostrou eficaz para este tipo de coleta de dados, por armazenar as informações sem a necessidade de estar conectado à internet e por diminuir de maneira significativa a quantidade de papel utilizada na pesquisa. Os dados foram submetidos posteriormente, gerenciados e baixados em formato Excel e SPSS através do site: [www.harvestyourdata.com](http://www.harvestyourdata.com).

#### *4.2.2 Análises dos dados*

Após uma revisão dos princípios e critérios (GRANHAM, 2003; LOOKWOOD, 2010; PNUD, 1997) utilizados para avaliar governança e de trabalhos realizados em áreas protegidas (COZZOLINO, 2005; CARDOZO, 2012; VIEIRA, 2011; EAGLES, 2013, HANNAH, 2006) o presente estudo adotou a estrutura sugerida por Lockwood (2010) para explicar o processo de governança na implementação da Zona de Conservação da APA Costa dos Corais e seu reflexo nas ações da UC (vide subseção 4.2.1).

A análise das entrevistas com os conselheiros foi realizada a partir de uma abordagem qualitativa, com ênfase na fala dos entrevistados. A escolha dessa categoria de análise foi para dar mais clareza na avaliação dos dados (MYERS,

---

<sup>19</sup> Na técnica de amostragem de cluster, “a população é dividida em grupos, uma amostra dos grupos é selecionada, e depois uma amostra é retirada separadamente de cada grupo selecionado” (NEWING, 2011).

2002). Ao falar, os entrevistados se mostram mais abertos as respostas, evidenciando sua percepção quanto as questões abordadas. Além disso, com uma entrevista semiestruturada, pontos que os entrevistados acham importantes são ouvidos e comparados com as demais entrevistas. “Ao final, se tem um panorama dos pontos mais críticos e importantes a serem analisados” (CÂMELO, 2016). As entrevistas foram transcritas literalmente, incluindo as sobreposições de falas, pausas e repetições. Os fragmentos das falas foram utilizados para responder os critérios e princípios do processo de governança acima descritos; e foram classificados como SC para representantes da sociedade civil e PP para representantes do poder público. Essa abordagem foi utilizada visando resguardar a identidade do entrevistado.

Com relação aos questionários semiestruturados aplicados com os moradores, optou-se por realizar análises estatísticas básicas, como a realização de frequências relativas de todas as questões presentes no questionário para entender a porcentagem das respostas de cada pergunta com relação ao total da amostra coletada. Para estas análises, foi utilizado o software SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*).

Ao final, o conjunto dessas informações qualitativas e quantitativas aumenta a confiança nos dados da pesquisa e tenta através de vários olhares e dados, compreender de maneira robusta e única o problema da pesquisa em questão por meio da triangulação dos dados (THURMONT, 2001). De um lado foi analisado as falas dos conselheiros da unidade de conservação que são os atores envolvidos no processo de tomada de decisão e que apresentam uma visão mais intrínseca da gestão da UC e do outro lado foi avaliado o conhecimento e as visões dos moradores do entorno da Zona de Conservação, que refletem em suas respostas, a efetividade da gestão da APACC e conseqüentemente a eficácia da sua governança.

## 5 A GOVERNANÇA NA ZONA DE CONSERVAÇÃO DO PEIXE-BOI

### 5.1 Caracterização do Conselho Gestor da APA Costa dos Corais

O Conselho Gestor da APA Costa dos Corais (CONAPAC) é um espaço de troca de saberes e de intervenção social na gestão da unidade. Criado em 2011, já passou por 2 modificações em sua estrutura. Na sua última renovação em 2016, seguindo a alteração do seu regimento interno, modificou o período de mandato dos conselheiros de dois para quatro anos, além disso, ampliou sua composição de 28 assentos para 40 assentos (Quadro 5). Isso deveu-se pelo aumento de instituições que demonstraram interesse em participar do CONAPAC e, principalmente, pela participação dos conselheiros na identificação de instituições e setores que ainda não estavam representados no Conselho Gestor da UC, como o setor da Agricultura, Indústria e Comércio.

Quadro 5: Instituições integrantes do CONAPAC

<b>PODER PÚBLICO</b>			
<b>SETOR</b>	<b>Nº</b>	<b>Entidade</b>	<b>Município</b>
Gestão Pública	1	APA Costa dos Corais/ICMBio	Tamandaré/PE
	2	Superintendência do IBAMA no Estado de Alagoas	Maceió/AL
	3	Superintendência do Patrimônio da União do Estado de Alagoas	Maceió/AL
	4	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos	Maceió/AL
	5	Instituto do Meio Ambiente do Estado de Alagoas	Maceió/AL
	6	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e turismo do Estado de Alagoas	Maceió/AL
	7	Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade	Recife/PE
	8	Agência Estadual de Meio Ambiente do Estado de Pernambuco	Tamandaré/PE
	9	Prefeitura Municipal Tamandaré/PE	Tamandaré/PE
	10	Prefeitura Municipal de Paripueira/AL	Paripueira/AL
	11	Secretaria de Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande	São José da Coroa Grande/PE
	12	Secretaria de Agricultura e Pesca do Município de Passo do Camaragibe - AL	Passo de Camaragibe/AL

(continua)

Quadro 5: Instituições integrantes do CONAPAC (continuação)

<b>PODER PÚBLICO</b>			
<b>SETOR</b>	<b>Nº</b>	<b>Entidade</b>	<b>Município</b>
Pesquisa Científica	13	Programa Peixe-Boi Marinho/ICMBIO	Recife/PE
	14	Universidade Federal Rural de Pernambuco	Recife/PE
	15	Universidade Federal de Pernambuco	Tamandaré/PE
	16	Programa de Pós-Graduação em Saúde Humana e Meio Ambiente - UFPE	Vitória de Santo Antão/PE
	17	Universidade Federal de Alagoas	Maceió/AL
	18	Centro de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Nordeste	Tamandaré/PE
	19	Instituto Federal de Alagoas - Campus Maragogi	Maragogi
	20	Fundação Joaquim Nabuco - PE	Recife/PE
<b>SOCIEDADE CIVIL</b>			
<b>SETOR</b>	<b>Nº</b>	<b>Entidade</b>	<b>Município</b>
Agricultura, Indústria e Comércio	21	União dos Produtores de Própolis Vermelha do Estado de Alagoas	Maceió/AL
	22	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis - Alagoas	Maceió/AL
Atividade Pesqueira	23	Colônia de Pescadores de São José da Coroa Grande Z-9	São José da Coroa Grande/PE
	24	Colônia de Pescadores de Porto de Pedras/AL - Z-25	Porto de Pedras/AL
	25	Colônia de Pescadores de Paripueira/AL - Z-21	Paripueira
	26	Colônia de Pescadores de São Miguel dos Milagres/AL - Z-11	São Miguel dos Milagres/AL
	27	Conselho Pastoral dos Pescadores	Olinda/PE
	28	Colônia de Pescadores de Tamandaré/PE - Z-5	Tamandaré/PE
Atividade Turística	29	Costa dos Corais Convention & Visitors Bureau	Maragogi/AL
	30	Associação Milagrense de Turismo Sustentável	São Miguel dos Milagres/AL
	31	Sindicato dos Guias de Turismo do Estado de Alagoas	Maceió/AL
	32	Associação dos Operadores de Mergulho de Maragogi	Maragogi/AL
	33	Associação dos Condutores de Turismo de Observação de Peixes-Bois Marinhos	Porto de Pedras/AL
	34	Associação dos Ribeirinhos Amigos do Meio Ambiente Porto de Pedras/AL	Porto de Pedras/AL
Organizações de Educação e Cultura e Associação Comunitária	35	Associação dos Moradores do Residencial Refúgio das Águas de Época	Maceió/AL
	36	Instituto Yandê: Educação, Cultura e Meio Ambiente	São Miguel dos Milagres/AL
	37	Instituto Social SOS Litoral Norte de Maceió/AL	Maceió/AL
Órgãos Ambientais e de Pesquisa	38	Fundação Mamíferos Aquáticos	Recife/PE
	39	Instituto Recife/PÉS Costeiros	Tamandaré/PE
	40	Instituto Biota de Conservação	Maceió/AL

Fonte: ICMBio (2016)

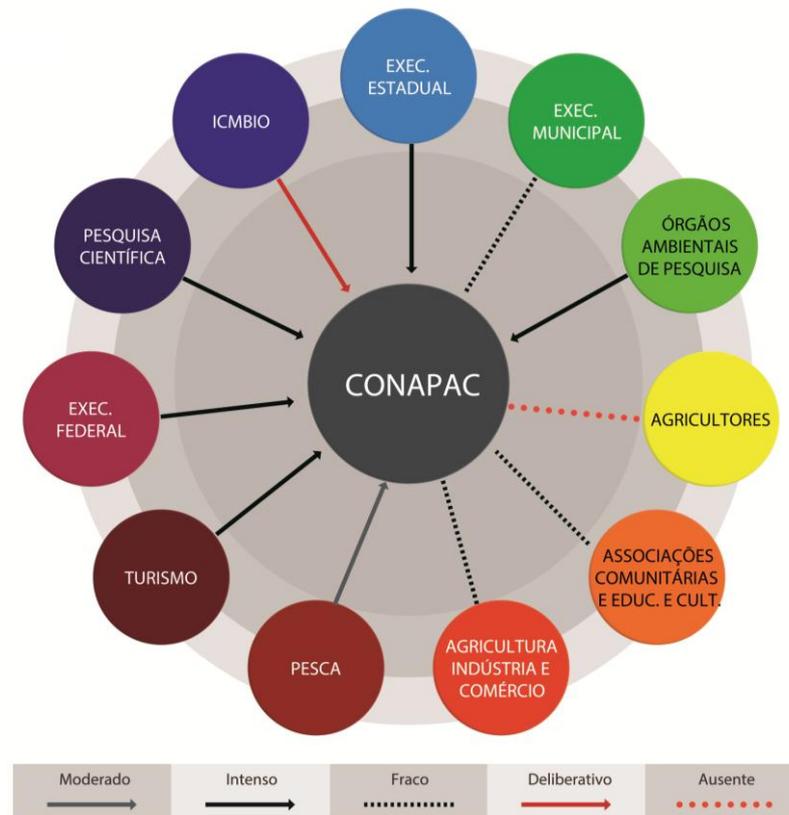
Os 40 assentos compostos paritariamente pelo poder público e pela sociedade civil são representados por 47 instituições. Esta diferença foi acordada durante a 18ª reunião do CONAPAC na tentativa de integrar as instituições que possivelmente ficariam de fora do Conselho devido ao número de assentos. Para isso, alguns assentos ficaram com a titularidade de uma instituição e a suplência de outra.

A mudança na estrutura da governança, realizada com a renovação do Conselho, já foi citada por Abrams (2003, p.5) como uma abordagem valiosa e colaborativa para gestão. Para o autor essa maior inserção das instituições se dá principalmente pela “valorização do papel ecológico dos seres humanos com relação à paisagem” e pela demanda pública por participação nas pautas que defendam seus interesses na tomada de decisão – fato constatado na última renovação do CONAPAC. A inserção de diferentes atores sociais na discussão e na gestão de seus interesses coletivos é necessária para viabilizar a governabilidade das UCs, pois são nos Conselhos que se realizam a mediação desses interesses entre a sociedade e o Estado e, como consequência, concretizam-se como espaços de governança.

A Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais - APACC necessita dessa inserção dos diferentes atores em seu Conselho Gestor, uma vez que permite um amplo conjunto de atividades e usos em seu território. No entanto, apesar do caráter horizontal e democrático do Conselho Gestor da APA Costa dos Corais, cada setor que compõe a atual estrutura de governança da APACC influencia de maneira diferente as decisões tomadas durante as reuniões do Conselho por causa dos diferentes interesses.

Assim, de acordo com a participação nas reuniões do CONAPAC, das entrevistas com os conselheiros e da leitura dos documentos do Conselho como: atas, regimento interno e monções, foi possível identificar que os setores que compõem a atual estrutura de governança influenciam em níveis diferentes a tomada de decisão realizada no CONAPAC. Essas intensidades (Figura 14) foram identificadas como: níveis fracos, moderados, intensos, ausentes e deliberativos, tal qual foi encontrada por Santos, Souza e Selva (2016).

Figura 14: Atual estrutura da governança do Conselho da APA Costa dos Corais



Fonte: Santos, Souza e Selva (2016).

O nível intenso foi definido de acordo com: (i) aqueles setores que possuem um maior número de representantes no Conselho, (ii) pelos setores que têm uma maior participação nas reuniões do conselho, por meio: das presenças, falas e solicitação de pautas; (iii) pelos temas das pautas discutidos na plenária do CONAPAC e, (iv) pelo desenvolvimento dos encaminhamentos do Conselho de acordo com cada setor. Os níveis moderado e fraco foram aferidos quando os fatores acima descritos foram se tornando menos frequentes para cada setor do Conselho. O nível ausente foi identificado por meio dos setores que estão previstos na estrutura do Conselho da APACC, mas não possuem nenhuma representação no CONAPAC. E por fim, o nível deliberativo foi identificado pelo o setor ou instituição que exercia a palavra final na tomada de decisão. Por esses indicadores foi possível entender o nível de influência de cada setor sobre a tomada de decisão do Conselho.

Os setores que influenciam intensamente a tomada de decisão no CONAPAC são: os órgãos ambientais de pesquisa, compostos por ONGs que tem como seu principal escopo a conservação ambiental; e, o setor de pesquisa científica, composto principalmente pelas Universidades Federais de ensino, pesquisa e extensão. Essa intensidade elevada se deve principalmente ao número de instituições que compõem o setor da pesquisa científica – o segundo maior setor do CONAPAC, e em seguida, ao fato da maioria das decisões serem tomadas de acordo com o ponto de vista destes setores. A apresentação de dados científicos e a eloquência da linguagem foram fatores identificados como importantes para o convencimento e para formação dos acordos com os demais setores. Além disso, as ONGs ambientalistas e o setor de pesquisa científica tiveram grande participação na criação da APA Costa dos Corais, e por pesquisarem e acompanharem as mudanças que aconteceram desde a criação da UC, geralmente direcionam as decisões para um caráter mais preservacionista.

Por outro lado, o setor do turismo, formado por instituições que prestam diferentes serviços turísticos na UC, também foi identificado como bastante influente dentro do CONAPAC. O número de instituições do setor presentes no CONAPAC, a alta taxa de frequência nas reuniões e a quantidade de pautas e discussões que são solicitadas e discutidas em torno da atividade turística, são fatores que intensificam a sua relação com o Conselho. Ademais, mesmo com o predomínio das decisões a favor da conservação ambiental, o setor turístico possui um *lobby* político forte, que inclusive já alterou uma decisão tomada pelos conselheiros. Em 2014 a pedido do setor turístico atuante no município de Maragogi/AL, foi solicitado ao ICMBio o aumento de embarcações para a visitação das piscinas naturais do município. No entanto mesmo com a decisão contrária do Conselho e da gestão da UC, o setor conseguiu através de seus contatos políticos pressionar o ICMBio para aumentar não apenas o almejado número de embarcações nas piscinas naturais como também o número de pessoas nessas áreas<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Ver Plano de Manejo da APA Costa dos Corais (2013) e sua alteração através da Portaria do ICMBio de nº 145, de 24 de dezembro de 2014

E por fim, os últimos setores que influenciam intensamente as decisões do Conselho são os órgãos do poder executivo federal e estadual; que apesar de atuarem pontualmente nas fiscalizações em conjunto com o ICMBio, participam das reuniões do CONAPAC e exercem função na elaboração das normas que influenciam diretamente os demais setores do Conselho, como o licenciamento ambiental dos empreendimentos do entorno da APA Costa dos Corais e as cessões de uso das terras da União para pescadores artesanais.

Dos órgãos do poder executivo federal, a relação do ICMBio com o CONAPAC é caracterizado devido a seu papel de órgão gestor e conseqüentemente ao seu poder deliberativo. Como os conselhos das Áreas de Proteção Ambiental são consultivos, todas as decisões do CONAPAC são permeadas pela palavra final do ICMBio.

Com relação ao nível de influência moderado, o setor que se destaca é o da pesca, pois embora o número de seus representantes no CONAPAC seja igual ao do setor do turismo, percebe-se uma inibição de fala por parte de alguns integrantes deste setor e uma pequena concentração na solicitação de pautas. Alguns pescadores presentes no Conselho atribuem esta falta de força nas reivindicações ao pequeno número de colônias de pesca presentes no CONAPAC, além disso, retratam a dificuldade com relação à linguagem, pois muitas vezes sentem dificuldade para expressar suas demandas e opiniões durante as reuniões do Conselho.

A influência na tomada de decisão vai se tornando mais fraca quando se considera a ínfima representação do executivo municipal no Conselho. Dos doze municípios que integram a APA Costa dos Corais, apenas quatro prefeituras fazem parte do Conselho: Tamandaré/PE, São José da Coroa Grande/PE, Passo de Camaragibe/AL e Paripueira/AL. Segundo a gestão da UC e a secretaria executiva do Conselho da APA Costa dos Corais, durante o processo de renovação do Conselho foi realizada uma intensa mobilização, onde foram realizadas reuniões com todos os representantes das prefeituras para explicar a importância da participação no Conselho Gestor, garantindo assim a entrega dos ofícios-convite para ingresso no CONAPAC. No entanto, apenas as quatro prefeituras citadas

acima enviaram seus representantes. Infelizmente, essa baixa participação do poder executivo municipal prejudica a governança da UC a nível local, podendo comprometer o desenvolvimento das decisões tomadas no Conselho, por não estarem presentes nas reuniões e/ou não compactuarem com os acordos firmados.

Os outros setores que possuem uma relação fraca com o CONAPAC são: os setores da Agricultura, indústria e comércio – que devido à sua recente inclusão no conselho, não realizou quase nenhuma solicitação de pauta para discussão; e as Associações de Moradores – por serem representadas por apenas uma instituição e pela baixa participação nas discussões do conselho. Vale a pena ressaltar que as associações de moradores são de extrema importância para a governança das unidades de conservação, pois são canais de reivindicação e de informação entre a gestão da UC e os moradores que vivem em seu entorno. No entanto, são instituições que ainda precisam ser fortalecidas na APA Costa dos Corais para que possam se engajar nas discussões referentes à unidade de conservação.

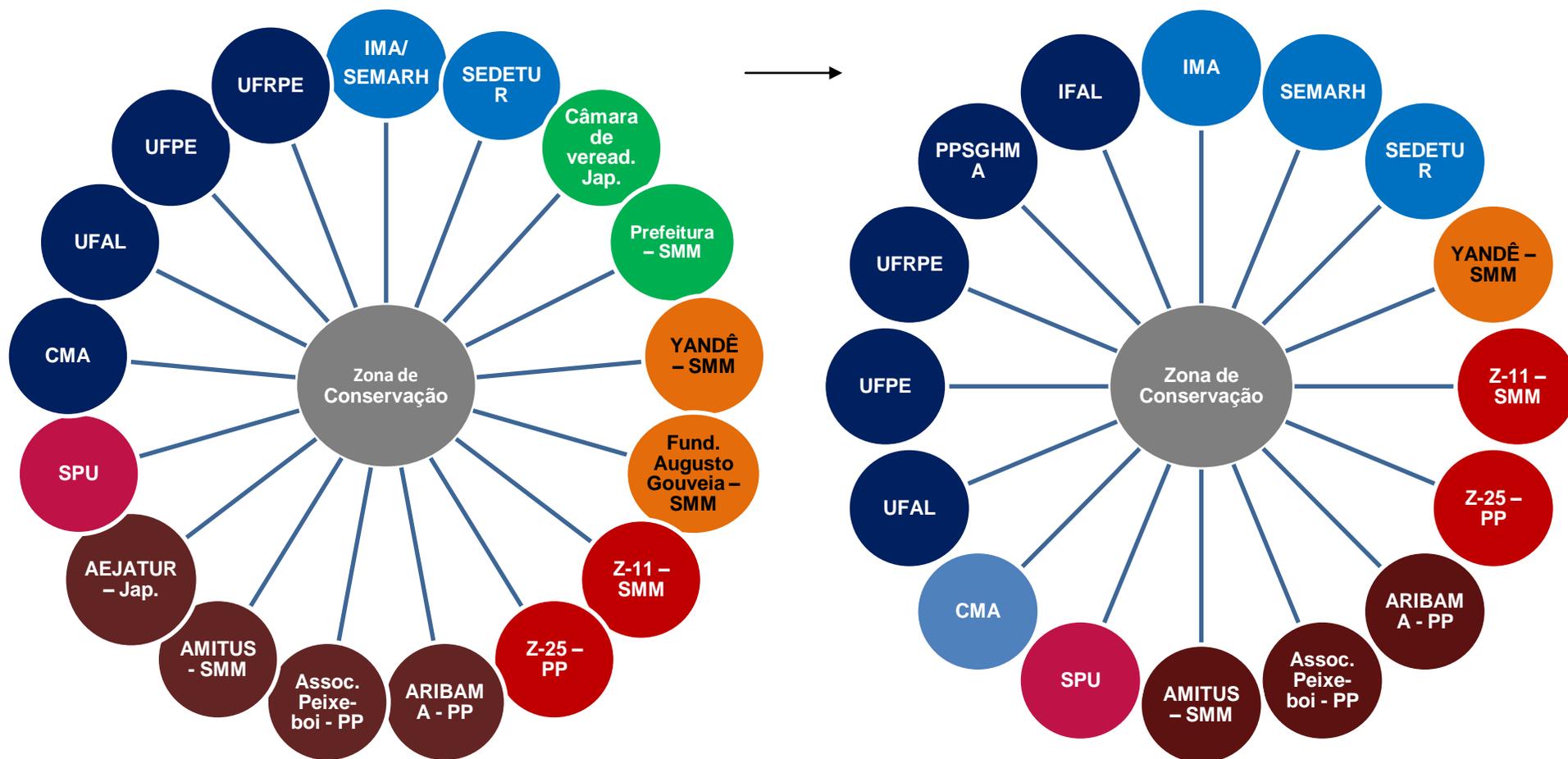
E por fim, dentre os atores sociais integrantes do Conselho Gestor da APACC, identificou-se ainda a ausência do elo com os agricultores, por não haver representação destes atores no CONAPAC. Mesmo sendo uma Área de Proteção Ambiental marinha, os agricultores têm grande importância para a conservação desta área. Pois, se realizarem práticas ambientais não sustentáveis como, possíveis desmatamentos para o plantio e a utilização de agrotóxicos na produção perto dos leitos dos rios podem interferir na potabilidade e na balneabilidade da água e na conservação dos ambientes estuarinos - que também abrangem as áreas de competência da APA Costa dos Corais.

Assim, a partir desta caracterização da atual estrutura de governança da APACC e da discussão de como cada setor influencia a tomada de decisão do Conselho Gestor da UC, pode-se fazer um recorte para a Zona de Conservação do Peixe-boi e entender como esta estrutura está representada pelos atores sociais atuantes nesta área. Desta maneira, seguindo os setores e os padrões de cor utilizados na Figura 14, foi realizada uma comparação entre a composição do CONAPAC no biênio de 2014-2016 (período de análise desta pesquisa) e a atual composição, relativa ao quadriênio 2016-2020 (Figura 15).

Figura 15: Comparação entre as estruturas de governança da APACC.

Biênio 2014-2016

Quadrênio 2016-2020



Fonte: Elaborado pela autora, (2016).

Comparando as estruturas do CONAPAC, pôde-se perceber que a Zona de Conservação do Peixe-boi perdeu todos os seus representantes do poder público municipal. Nesta atual estrutura não existe representantes dos municípios de São Miguel dos Milagres, Porto de Pedras e Japaratinga no Conselho Gestor da APA Costa dos Corais. Durante o biênio de 2014-2016 a Câmara de vereadores de Japaratinga participou de metade das reuniões realizadas pelo CONAPAC; a prefeitura de São Miguel dos Milagres, além de trocar de representante, participou de apenas duas reuniões do Conselho; já a prefeitura de Porto de Pedras não participa do Conselho da APACC desde 2013. Apesar de receberem os convites para participarem da renovação do CONAPAC, nenhum representante do poder público municipal foi indicado, demonstrando a falta de interesse municipal em participar do Conselho Gestor da APA Costa dos Corais.

O setor das organizações de educação e cultura e o setor de turismo também perderam instituições atuantes na Zona de Conservação do Peixe-boi no Conselho Gestor da APACC. A Fundação Augusto Gouveia, integrante do setor das organizações de Educação e Cultura, apesar de participar a bastante tempo do CONAPAC declinou sua participação no último mandato, frequentando apenas duas reuniões e não renovando sua participação no próximo quadriênio. Esse declínio foi atribuído também a contratação do representante da instituição pela Secretaria de Planejamento do município de São Miguel dos Milagres/AL, não conseguindo inserir outro representante da instituição não governamental ao CONAPAC. A outra instituição que deixou de fazer parte do Conselho foi a AEJATUR – Associação de empreendedores de Japaratinga em Turismo, que apesar de ter uma boa participação nas reuniões do Conselho tinham representantes também filiados ao Costa dos Corais Convention & Visitors Bureau e decidiram que esta última representaria os empreendimentos turísticos de Japaratinga CONAPAC.

Os setores que ganharam representantes na Zona de Conservação foram: o órgão executivo estadual que desmembrou um assento com a titularidade do Instituto de Meio Ambiente do Estado Alagoas - IMA e a suplência da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMARH para dois assentos distintos para cada instituição; e, o setor de pesquisa científica que ganhou mais

duas instituições-membro e passou de quatro instituições atuantes na Zona de Conservação para seis instituições.

O último setor que vale a pena ressaltar desta atual estrutura de governança é o da pesca, que permanece com as duas colônias representantes da Zona de Conservação no CONAPAC, a de São Miguel dos Milagres/AL e a de Porto de Pedras/AL. No entanto, apesar da colônia Z-11 de São Miguel dos Milagres ter frequentado a apenas uma reunião do Conselho Gestor da APACC durante o biênio de 2014-2016, devido as solicitações para uma maior participação dos pescadores de São Miguel dos Milagres no Conselho, trocou seu representante, que desde então tem sido assíduo as reuniões do CONAPAC e tem defendido os interesses dos pescadores do município e da região.

Desta forma, podemos aferir que a mudança da estrutura de governança da APACC foi positiva, pois conseguiu incluir mais instituições aos setores que já existiam e incluir o setor da agricultura, indústria e comércio que ainda não tinha sido contemplado na estrutura do Conselho. Mas, ainda existe a necessidade de se realizar mais mobilizações para incluir os agricultores no CONAPAC e de se fortalecer os setores menos atuantes como os pescadores e as associações de moradores, de maneira que não apenas frequentem as reuniões, mas capacitando-os para que sua participação seja igualitária quando comparada aos outros setores mais atuantes.

No entanto, no que concerne a Zona de Conservação, percebe-se que a mudança da estrutura do Conselho trouxe mais limitações do que fortalezas para a implementação da ZC. Antes, a estrutura era mais paritária com 8 instituições da sociedade civil e 9 instituições do poder público; com a nova composição, existem apenas 6 instituições da sociedade civil e 10 instituições representantes do poder público. Sabe-se que a composição do Conselho da APACC como um todo já contempla essa configuração paritária, e que, é difícil estabelecer essa paridade em todas as regiões e Zonas que compõem a APA, mas quando se realiza esse recorte territorial analisando-o particularmente, entende-se que a diminuição de organizações da sociedade civil é uma limitação para a implementação efetiva da Zona de Conservação do Peixe-boi, pois são essas instituições que deveriam levar

as informações da realidade local e os anseios de seus grupos para dentro do Conselho e conseqüentemente deveriam repassar as decisões tomadas no Conselho para seus grupos e, quando acordado, apoiar e colaborar para o desenvolvimento das ações que visem à conservação da ZC.

Outro ponto limitante é a falta de engajamento do poder público municipal. Os municípios de São Miguel dos Milagres, Porto de Pedras e Japaratinga que já tinham uma baixa participação no Conselho, tornaram-se ausentes nessa nova composição estrutural do Conselho Gestor da APACC, comprometendo a implementação efetiva da Zona de Conservação. A não participação dos órgãos municipais é uma grande barreira para que a implementação das zonas em unidades de conservação marinhas sejam realizadas com sucesso, como também destaca a pesquisa de Pedrosa (2016). As ações necessárias para o manejo seu manejo seriam mais bem consolidadas se houvesse o apoio do poder público municipal na elaboração de leis complementares as da APACC e na execução de planos e projetos que estejam em consonância com os objetivos da UC, por exemplo. No entanto, este apoio fica comprometido, pois não existe a possibilidade de formalização de acordos durante as reuniões do Conselho Gestor da APACC ou ciência das limitações da gestão pública municipal para o desenvolvimento dessas ações.

A diminuição da participação das instituições voltadas a Educação e a Cultura na composição do CONAPAC e a não inserção de nenhuma associação de moradores atuantes na área do entorno da Zona de Conservação também é uma questão limitante, pois quando comparamos ao aumento de instituições de pesquisa científica atuantes na região conclui-se, que as decisões podem ser bastante influenciadas por órgãos que visam uma maior preservação dos recursos naturais. E, caso os demais setores não estejam bem representados e as instituições não estejam devidamente fortalecidas, a defesa dos demais usuários, principalmente da comunidade local que é grupo mais vulnerável, pode não ter seus anseios e desejos reconhecidos e discutidos durante a tomada de decisão do Conselho Gestor da APA Costa dos Corais.

## 5.2 A governança da Zona de Conservação

A implementação da Zona de Conservação do Peixe-boi foi avaliada através do processo de governança realizado pela gestão e pelo conselho da APA Costa dos Corais, de acordo com os princípios e critérios sugeridos por Lockwood (2010): Legitimidade, Transparência, Inclusão, Justiça, Responsabilidade, Conectividade e Resiliência. Além disso, para esta avaliação foram consideradas as percepções dos moradores que vivem no entorno desta Zona de Conservação com o objetivo de entender como esta governança está sendo percebida pelo olhar desses usuários.

### **Legitimidade:**

A questão da legitimidade na governança em áreas protegidas está relacionada com quem é delegado a fazer as normas, como esta autoridade é gerada e se essa autoridade é aceita pela comunidade (Lockwood, 2010). Para avaliar esse princípio foram considerados os seguintes critérios:

- A validade do mandato do órgão gestor;
- A aceitação com relação à governabilidade;
- A coerência do mandato com relação aos objetivos de criação da UC.

A APA Costa dos Corais é uma unidade de conservação federal gerida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – órgão gestor designado pela lei do SNUC para gerir as unidades de conservação da esfera federal. Segundo o art. 17 do decreto 4340/2002 que regulamenta a lei do SNUC, os conselhos das unidades de conservação devem ser presididos pelo chefe da UC.

Desde a criação do Conselho da APA Costa dos Corais em 2011, passaram por sua presidência quatro chefias da unidade, conferindo, de acordo com o artigo

supracitado, a legalidade do mandato do órgão gestor da APACC e da presidência do seu conselho. As agências governamentais podem ter a autoridade conferida através de um processo seletivo próprio ou através de legislações promulgadas (LOCKWOOD, 2011) – como é o caso da APA Costa dos Corais, ilustrado pelo depoimento abaixo:

Olha, a chefia da APA ela é escolhida a partir de uma indicação. Ela é escolhida a partir do Instituto (ICMBio) a partir de uma indicação do diretor regional ou de alguma diretoria, não existe um processo seletivo para a escolha da chefia da APA Costa dos Corais [...] (PP01).

Porém, alguns conselheiros não sabem como é conferido o mandato da presidência do conselho e/ou acreditam que esta decisão devesse ser mais democrática, conforme ilustram os depoimentos a seguir:

Isso não me parece muito democrático, acho que o conselho deveria intervir mais, participar mais nessa escolha, a gente percebe que tem uma certa ingerência política, a gente já viu isso acontecer, e que tem...uma certa...uma centralização ainda que...acaba indo contra com a finalidade, vamos dizer do conselho. Não é debatido isso (SC01).

Olha o processo de escolha é praticamente automático, uma vez que o próprio Regimento diz que o gestor da unidade é o próprio presidente do Conselho. Eu acho que não deixa muito escolha para os conselheiros porque já define e ele já dita a regra. Então, obrigatoriamente o gestor da unidade tem que ser o presidente do conselho (SC03).

Eu acho que deveria ter (participação do conselho). Porque do mesmo jeito que tem uma presidência que dá atenção a tudo o que é discutido no Conselho, pode chegar um tempo que a gente tenha uma presidência que não seja atuante, que não escute os conselheiros e não faça acontecer, que não absorva as demandas que chegam (SC04).

Eu acho que seja por indicação não? ou em grupo? eles decidem, não? No próprio ICMBio ou na gestão local que decide, no consenso né? Eu acho que seja mais ou menos assim, eu não sei se é uma parte política ou se é por indicação de funcionários entre si, que eu não sei responder (SC02).

A partir desses depoimentos, pode-se perceber que o mandato do órgão gestor da unidade e da presidência do conselho são legalmente reconhecidos. No entanto, no que concerne a escolha do mandato da presidência do conselho, apesar de não haver reclamações quanto à atuação da chefia da APACC em si, a maioria dos conselheiros manifestaram interesse em ter uma participação nesse processo de escolha.

Neste sentido, considerando que o perfil dos gestores das UCs também pode ser um desafio para a gestão dessas unidades, como pontua Irving (2007), o

conselho que é um espaço de tomada de decisão nas unidades de conservação, poderia exercer também, essa função de escolha do presidente do Conselho identificando um perfil apaziguador e mediador que possa lidar com os diversos interesses dos atores envolvidos nos conselhos gestores das unidades de conservação.

No que diz respeito às demais instituições presentes no CONAPAC, os poderes e mandatos podem ser legitimados, por exemplo, na legislação, na constituição, por carta ou por direito consuetudinário (Lockwood, 2010). Os mandatos das instituições que compõem o conselho é conferido a partir de uma chamada pública realizada pelo ICMBio, dessa forma, as instituições públicas e privadas que tenham interesse de participar do conselho enviam um ofício indicando seus representantes e a documentação necessária para candidatar-se. Após a validação dos documentos, é realizada uma votação entre os conselheiros existentes para aceitar a entrada ou não de novas instituições. A partir disso, pode-se concluir que as instituições integrantes do Conselho da APACC são legítimas.

Além da validade e aceitação do mandato, a legitimidade também é conferida pela maneira como as funções do órgão gestor são exercidas. No caso das áreas protegidas, suas ações e decisões devem se coadunar com os objetivos de criação da unidade. Desta forma, como se pode ver adiante pela fala de alguns conselheiros, apesar da dificuldade de recursos humanos para alcançar os objetivos de maneira eficaz, o ICMBio vem alinhando suas ações e decisões de acordo com os objetivos de criação da APA Costa dos Corais:

Tem se esforçado (ICMBio) para garantir que os objetivos de criação sejam alcançados. Um dos pontos que eu observo é o plano de manejo. Tem tantas outras unidades que nem tem plano de manejo e tem mais tempo de criação (SC03)

O papel do ICMBio é primórdio, acho que talvez se não existisse... e eu vou avaliar o papel do ICMBio de 3 anos pra cá porque eu não conhecia. é... é um órgão atuante entendeu? E apesar de ter poucos funcionários eles atendem além das pernas e braços que eles têm entendeu? (SC02).

Eu vejo um bom trabalho, eu acho assim que poderia ser melhor é...não em função basicamente de contingente, falta gente, precisaria de ter mais gente, mais fiscalização, é basicamente o que a gente sente, a falta de fiscalização [...] veja só...os pontos positivos, é...realmente a abertura para participação popular, a criação do conselho pra onde a gente discute, questiona e apresenta (SC04)

De acordo com os conselheiros o principal desafio para atingir efetivamente os objetivos de criação da APACC é o baixo número de funcionários que executam as ações na unidade. Segundo uma pesquisa realizada por Ranieri e seus colaboradores (2011, p.153), “no Brasil existe um funcionário para cada 43.000 hectares de área protegida, sendo que o satisfatório, segundo o MMA, seria algo em torno de 4.500ha por funcionário, número ainda bastante superior a países como Costa Rica (2.678 ha/funcionário), EUA (2.125 ha/funcionário) e África do Sul (1.176 ha/funcionário)”. Atualmente na APA Costa dos Corais existem entre analistas ambientais e técnicos administrativos, oito funcionários que quando distribuídos aos 400.000 hectares de área que corresponde a APACC, verifica-se que existe um funcionário para cada 50.000 hectares – muito acima do que prevê os limites nacionais e internacionais de recursos humanos para gestão das áreas protegidas.

O baixo número de funcionários na APACC também foi identificado nas pesquisas de Oliveira Junior (2016) que ressalta que esta insuficiência de pessoal para a gestão da UC pode comprometer a eficácia de gestão da APA Costa dos Corais. Esta falta de recursos humanos na APACC também foi percebida pelos conselheiros como causa para a falta de fiscalização na APA Costa dos Corais. Neste sentido, pode-se perceber que não existe apoio do Estado, que controlam essas áreas, sem ofertar as devidas condições para seu manejo.

Apesar desse entrave, os conselheiros consideram que os funcionários do órgão gestor da APA Costa dos Corais, esforçam-se para gerir de maneira efetiva a UC. A criação do Plano de Manejo, do Conselho gestor e o estreitamento com a comunidade local foram vistos pelos conselheiros como pontos positivos na atuação da gestão. A fala do(a) conselheiro(a) abaixo demonstra que esse estreitamento aumentou o reconhecimento dos moradores com relação ao papel do ICMBio na gestão da área:

Agora sim. Boa parte sim, porque não vou dizer que 100% porque ainda tem aquelas pessoas que parece que a informação não chega, por mais que se faça, mas eu acredito que sim. Hoje as pessoas sabem o que é o ICMBio, antes só sabiam..ah! o pessoal do peixe-boi, hoje já não fala mais, ah o pessoal do peixe-boi, fala o ICMBio em si. Começa a entender que não é só o peixe-boi (SC03).

Esta percepção do Conselho foi confirmada por meio dos resultados dos questionários aplicados com os moradores que vivem no entorno da Zona de Conservação (Tabela 3).

Tabela 3: Conhecimento sobre a instituição que fiscaliza o meio ambiente na ZC

Instituição		Frequência	Percentual
Válido	ICMBio	223	59,5%
	Outro/não sabe	140	37,3%
	Total	363	96,8%
Ausente	Sistema	12	3,2%
Total		375	100,0%

Fonte: Pesquisa direta (2016)

A tabela acima demonstra que quase 60% dos moradores sabe da existência do ICMBio na região e que os mesmos são responsáveis pela fiscalização do meio ambiente na ZC. No entanto, 37,7% ainda atribui a fiscalização da área a outras instituições públicas como, as prefeituras, os órgãos estaduais de meio ambiente e ao Batalhão Ambiental da polícia militar, o que demonstra que ainda há um caminho a ser percorrido para o reconhecimento da comunidade local com relação à atuação do ICMBio na região. Apesar disto, o reconhecimento do papel do ICMBio para a proteção do meio ambiente foi confirmado pelos moradores – vide tabela 4. Cerca de 75% dos moradores que vivem no entorno da Zona de Conservação do Peixe-boi concordam que o ICMBio está cuidando do meio ambiente na região.

Tabela 4: Percepção dos moradores com relação ao papel do ICMBio no cuidado com o meio ambiente.

Escala de concordância		Frequência	Percentual
Válido	Discordo	23	6,1%
	Neutro	49	13,1%
	Concordo	280	74,7%
	Total	352	93,9%
Ausente	Sistema	23	6,1%
Total		375	100,0%

Fonte: Pesquisa direta (2016)

Desta maneira, considerando as respostas obtidas nos questionários e entrevistas têm-se os seguintes resultados para o princípio de legitimidade:

- 1- Os mandatos do órgão gestor e dos conselheiros são legítimos e conferidos, respectivamente, por lei e por um processo de seleção;
- 2- O Conselho da APACC gostaria de intervir no processo de escolha da presidência do conselho;
- 3- Que apesar do pequeno número de funcionários para executar as demandas da APA Costa dos Corais, existe um reconhecimento positivo por parte dos conselheiros e dos moradores que os funcionários do ICMBio que atuam na APA Costa dos Corais, executam ações de conservação do meio ambiente.

### **Transparência:**

A transparência no processo de governança em áreas protegidas configura-se como um quesito básico, permeado pela ética, para que se estabeleça uma confiança mútua entre a sociedade e o poder público. Pois, é através da transparência que os conselheiros e usuários passam a conhecer os objetivos e normas das áreas protegidas e principalmente as justificativas pelas quais determinadas decisões foram tomadas. Para avaliar esse princípio no processo de governança para implementação da Zona de Conservação da APA Costa dos Corais foram utilizados os seguintes critérios:

- A maneira como as decisões no Conselho são tomadas;
- A razão por trás dessas decisões;
- A comunicação entre a UC e seus usuários.

O Conselho da APA Costa dos Corais reúne-se a cada três meses para realizar suas reuniões ordinárias, podendo haver as convocações para as reuniões extraordinárias pelo presidente do Conselho ou por pelos menos 50% de seus conselheiros. As pautas para discussão nas reuniões ordinárias podem ser

encaminhadas por qualquer conselheiro, desde que enviadas com antecedência mínima de 20 dias para a secretaria executiva do Conselho (CONAPAC, 2015).

Os assuntos para discussão podem ser apresentados à plenária pelo conselheiro que solicitou a pauta, pela secretaria executiva do Conselho, pela presidência do Conselho ou ainda, por algum convidado que queira apresentar algum ponto para a ciência ou decisão do Conselho. A partir disso, os assuntos são discutidos em plenária e definidos os seus encaminhamentos, que são registrados no formato de ajuda memória e assinados pelos conselheiros ao final de cada reunião ou na reunião seguinte. Segundo os conselheiros do CONAPAC, a maneira pela qual as decisões são tomadas no Conselho confere com o que sugere Lockwood (2010): pela votação, consenso ou através de pareceres.

As decisões do Conselho são tomadas na base democrática, na base mais assim..eu acho que uma coisa importante é que é democrática, por eleição e por votação de maioria, né? Vota a maioria, isso é coisa que existe de melhor para tomar a decisão é na base da votação, ainda mais que é votação aberta, na frente de todo mundo (SC04).

O conselho ele delibera bastante, e é bastante participativo, toma as decisões quase sempre pelo voto, As decisões são tomadas no voto, mas quase sempre depois de um bom consenso, de um bom debate (SC01).

Em todas as falas dos conselheiros entrevistados pôde-se notar uma satisfação em relação à forma escolhida para a tomada de decisão. Essa percepção positiva também apareceu quando foi perguntado sobre a justificativa pelas quais as decisões eram tomadas e se elas estavam em consonância com os objetivos da APACC:

Uma das coisas que eu vejo como ponto positivo é que sempre que o que a maioria decide é sempre o melhor pra unidade, Desses anos que eu participo do conselho nunca vi uma decisão, não que eu me recorde, de que seja ruim para a própria unidade. Acho que é um conselho muito consciente que analisa o plano de manejo, até é que sempre é citado algum artigo e o Regimento interno (SC03).

Eu acho... que fica claro as decisões, até porque uma das críticas que acerca o conselho é que todo o mundo discute por muito tempo, o conselho tem espaço e tempo pra se discutir bastante, ouvir todas as opiniões (SC05).

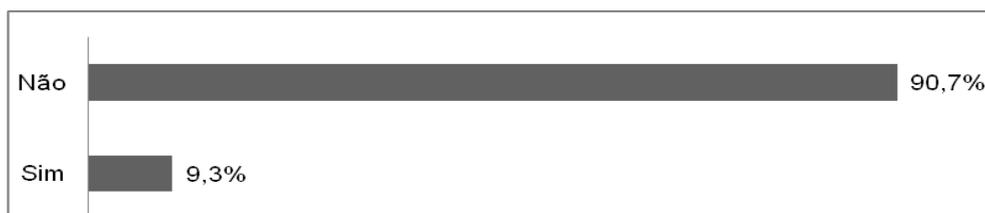
Com relação ao repasse das informações entre a gestão e o Conselho, os conselheiros entrevistados se mostraram satisfeitos com os meios de comunicação utilizados para troca de informações: emails, site da APACC, matérias em jornais e para aqueles que não têm acesso à internet, a secretaria

executiva do CONAPAC utiliza o telefone para contactar os conselheiros e informa-los sobre as reuniões do Conselho. Entretanto, quando nos voltamos para a comunicação entre os demais usuários da Zona de Conservação e a gestão da unidade, esta ainda é vista como uma limitação.

No início do ano de 2016, depois de muitas cobranças dos conselheiros, foi iniciada a implementação do Plano de Comunicação da APA Costa dos Corais, com a instalação de placas de sinalização em rodovias que percorrem o entorno da APACC e placas informativas em pontos turísticos da UC. As placas foram importantes para ampliar o conhecimento sobre a unidade de conservação, no entanto, este meio de comunicação atingiu, em sua maioria, as pessoas que perpassam a rodovia e os turistas que visitam a APA Costa dos Corais. Não alcançando o objetivo de divulgar as informações da APACC para os moradores de seu entorno.

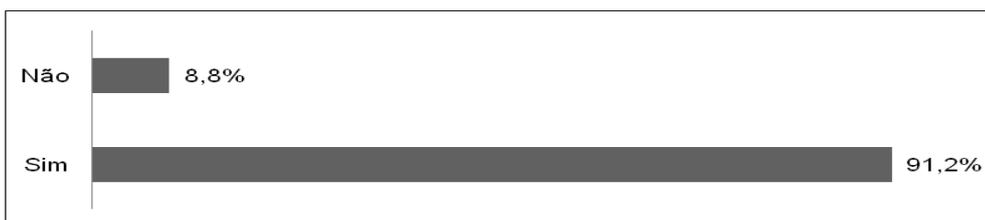
Essa informação pôde ser verificada através de perguntas relacionadas ao conhecimento sobre a APA Costa dos Corais e a Zona de Conservação, conforme os gráficos 1 e 2. Esse escasso conhecimento dos moradores sobre a existência das unidades de conservação também foi identificado nas pesquisas realizadas com os moradores que vivem no entorno do Parque do Catimbau/PE por Bragagnolo et.al. (2015).

Gráfico1: Conhecimento dos moradores sobre a APA Costa dos Corais.



Fonte: Pesquisa direta, (2016).

Gráfico 2: Conhecimento sobre a Zona de Conservação



Fonte: Pesquisa direta, (2016).

A partir dos gráficos, é possível aferir que mais de 90% dos entrevistados não sabem o que é a APA Costa dos Corais, porém quando foram perguntados sobre o conhecimento com relação à Zona de Conservação do Peixe-boi, 91% dos moradores afirmaram conhecê-la.

Esta diferença entre o conhecimento sobre a APA Costa dos Corais e a Zona de Conservação pode ser explicada por fatores como: (I) a confusão entre a área criada pela gestão da UC para a conservação do peixe-boi marinho e a área onde são realizadas as reintroduções do animal, pelo ICMBio, localizada no Rio Tatuamunha em Porto de Pedras/AL; (II) por neste local também ser possível realizar passeios turísticos para observação do animal solto em seu habitat pela Associação comunitária de Condutores de Peixe-boi; (III) e, devido a adesão da prefeitura de Porto de Pedras ao slogan: cidade santuário do Peixe-boi (Figura 16).

Tais fatores acabam gerando confusão entre o que é popularmente conhecido como Santuário do Peixe-boi e o que é efetivamente a Zona de Conservação do Peixe-boi na APA Costa dos Corais.

Figura 16: Pórtico de entrada da cidade de Porto de Pedras/AL.

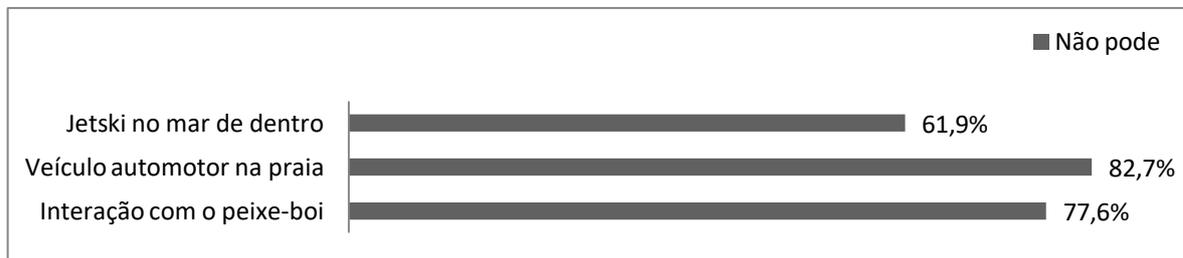


Fonte: Perfil em rede social, (2016). Foto: Enrico Marcovaldi

Com relação às normas acerca da Zona de Conservação (Gráfico 3), mais de 60% dos moradores sabem que é proibido andar com qualquer veículo

automotor nas praias, que não pode andar de Jet ski no mar de dentro e que é proibido tocar e alimentar o peixe-boi.

Gráfico 3: Conhecimento sobre as normas da Zona de Conservação



Fonte: Pesquisa direta, (2016).

No entanto, apesar de conhecerem as regras, os entrevistados não sabem responder por que essas normas foram criadas e nem as associam à unidade de conservação ou ao seu zoneamento, pois desconhecem o significado desses instrumentos de conservação ambiental.

A dificuldade em se estabelecer uma comunicação mais efetiva entre a gestão e os moradores do entorno da APACC, pode estar relacionada com a baixa participação dos moradores nos espaços de diálogo – como poderá ser visto no princípio de inclusão; e, pela predominância da linguagem escrita nos meios de divulgação utilizados pela gestão para repassar as informações referentes à APA Costa dos Corais, como placas, sites, matérias em jornais eletrônicos, etc. Essa dificuldade com a linguagem pode estar relacionada com o nível de escolaridade da população (Tabela 5), que mostra que mais de 50% dos moradores entrevistados cursaram apenas até o ensino fundamental.

Tabela 5: Escolaridade dos moradores

Nível escolar	Frequência	Percentual
Até ens. fundamental completo	201	53,6%
Até ens. médio completo	129	34,4%
Até ens. superior completo	39	10,4%
Pós-graduação	6	1,6%
Total	375	100,0%

Fonte: Pesquisa direta, (2016)

Assim como os estudos de Agardy (2003) e Badola et. al. (2012) sobre a influência da educação na percepção e conhecimento relacionado às áreas protegidas, a escolaridade dos moradores que vivem no entorno da Zona de Conservação também obteve associação significativa quando comparada ao conhecimento sobre a APA Costa dos Corais (Tabela 6) <sup>21</sup>.

Tabela 6: Associação entre a escolaridade e o conhecimento sobre a APACC

Nível Escolar		JA OUVIU FALAR NA APA		Total
		Não	Sim	
Até ens. fundamental completo	Frequência	194 <sub>a</sub>	7 <sub>b</sub>	201
	Percentual	57,1%	20,0%	53,6%
Até ens. médio completo	Frequência	113 <sub>a</sub>	16 <sub>b</sub>	129
	Percentual	33,2%	45,7%	34,4%
Até Pós-graduação	Frequência	33 <sub>a</sub>	12 <sub>b</sub>	45
	Percentual	9,7%	34,3%	12,0%
Total	Frequência	340	35	375
	Percentual	100,0%	100,0%	100,0%

Testes de chi-quadrado

	Valor	df	Sig. Assint. (2 lados)
Chi-quadrado de Pearson	25,544 <sup>a</sup>	2	,000
Razão de probabilidade	22,969	2	,000
Associação Linear por Linear	24,898	1	,000
N de Casos Válidos	375		

a. 1 células (16,7%) esperam contagem menor do que 5. A contagem mínima esperada é 4,20.

Fonte: Pesquisa direta (2016)

A tabela acima demonstra que quanto maior o nível escolar dos moradores, maior é o conhecimento sobre a UC. Além disso, o teste estatístico de chi-

<sup>21</sup> A associação da escolaridade não foi realizada com relação ao conhecimento da Zona de Conservação, pois o impasse sobre o real entendimento dos moradores como já mostrado no gráfico 2, sobre a ZC poderia causar um erro na associação dos dados.

quadrado confirma que existe uma alta significância ( $p= 0,000$ ) entre o conhecimento sobre a APACC e a escolaridade dos moradores.

Desta forma, considerando o baixo nível escolar dos moradores do entorno da Zona de Conservação, a criação de alternativas para o repasse das informações da APACC deve ser realizada a fim de atingir o maior número de usuários possível. Para isto, deve haver uma maior variação nos meios de comunicação e na linguagem utilizada. A rádio local e os carros/motos/bicicletas de som foram citados pelos moradores mais velhos como os meios de comunicação utilizados para o conhecimento das reuniões e acontecimentos da comunidade. Já para os jovens, as aulas nas escolas e as redes sociais como *Facebook* e *Whatsapp* foram os meios mais citados.

Outro fator apontado como uma limitação para o conhecimento da comunidade local sobre a APA Costa dos Corais, a Zona de Conservação e seus regramentos, foi a falta de apoio do poder público municipal na divulgação da APA Costa dos Corais, como expõe o(a) conselheiro(a) abaixo:

Eu acho que ainda falta alguma coisa. Eu acho que a gestão municipal, representantes municipais precisam ser mais atuantes divulgando nas câmaras de vereadores, divulgando nas escolas, se possível colocar até carro de som na rua pras pessoas entenderem e saber (SC01).

No entanto, esse apoio da gestão municipal para a divulgação na comunidade local se torna limitado, uma vez que não existe comunicação nem entre os próprios gestores - municipais e da APACC. Nas entrevistas, os representantes das secretarias municipais informaram que essa relação entre a gestão municipal e a APA Costa dos Corais era inexistente ou escassa. Além de demonstrarem a falta de conhecimento no que concernem as tomadas de decisão da APACC, informaram que não existe o repasse de informações entre as instituições:

Não existe uma comunicação direta sobre as atividades da APA com a gestão municipal. E nem existe uma constância do envio dessas informações através de e-mail de contato, que deveria ser uma coisa normal. As informações são buscadas através de grupos de *whats* ou no próprio site da APA. Por outro, a gestão municipal também apresenta as mesmas dificuldades em repassar informações ou conflitos para a APA (PP02).

Na realidade se eles mandarem (ofícios e demais documentos) pra prefeitura e não mandarem pra secretaria, chega lá, mas às vezes não chega aqui. Ah isso aqui é ICMBio, é APA... Mas da minha parte tenho interesse, porque faz parte do meu trabalho (PP03).

Essa dificuldade na comunicação entre a gestão municipal e a gestão da APACC demonstrou ser menor no município de Japaratinga, que apesar de não fazer parte do Conselho Gestor da APACC, criou e implantou o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA, onde o ICMBio participa e possui um assento. Nesse sentido, a troca de informações e realização de acordos para viabilizar a implementação das normas da Zona de Conservação se torna mais efetiva no município de Japaratinga, uma vez que esse meio de comunicação e diálogo é inexistente em São Miguel dos Milagres e Porto de Pedras.

A realização de reuniões entre a gestão municipal e a gestão da UC, e a troca de informações via email, foram sugeridas pelos gestores municipais para melhorar a comunicação entre o município e a APA Costa dos Corais. No entanto, segundo a secretaria executiva do Conselho, durante a renovação do CONAPAC, foram realizadas reuniões com os gestores municipais a fim de explicitar a importância do Conselho e de convidá-los para fazer parte do CONAPAC, mas não obtiveram retorno. Desta forma, é fundamental que o município reconheça a importância de participar das reuniões do Conselho. Por outro lado, também é importante que a gestão da APACC crie outras estratégias de comunicação com o município, a fim de estreitar essa relação. Esta busca pela cooperação entre as esferas do poder público deve ser bilateral, não ficando a critério de apenas uma instituição.

As principais questões identificadas no princípio da Transparência foram:

- 1- As decisões dentro do Conselho da APA Costa dos Corais são realizadas de maneira democrática, por meio de voto e consenso;
- 2- As pautas são bastante discutidas para que a tomada de decisão seja realizada de forma clara para todos os conselheiros;
- 3- Entretanto, existem fragilidades na comunicação entre a gestão da APACC e seus usuários: (i) a baixa participação da comunidade local nos projetos

socioambientais e na tomada de decisão – melhor discutido no princípio de inclusão; (ii) a linguagem utilizada nos meios de divulgação não é acessível a todos; (iii) a razão pela qual as normas são criadas não é clara para a comunidade local; (iv) a comunicação entre o poder público municipal e a gestão da APACC é escassa; e, (v) falta apoio do poder público municipal na divulgação da APACC.

### **Inclusão:**

A inclusão social é considerada uma das práticas mais importantes para se alcançar os objetivos das áreas protegidas, pois é através da participação de todos os setores da sociedade que se entende a realidade local para planejar as ações da unidade e que se estabelecem os diálogos e os acordos entre os diversos grupos de interesse.

Como já discutido, essa inclusão foi instituída por meios legais, como a lei do SNUC, o PNAP e o decreto 4340 de 2002. No entanto, a falta de dotação orçamentária para gestão das áreas protegidas, a realização de consultas com a comunidade local sem inseri-las de fato na tomada de decisão e a falta de traquejo institucional para lidar com os diferentes grupos sociais, são alguns dos desafios para a implantação efetiva destes dispostos de lei (LOUREIRO e CUNHA, 2008; EVANS, 2003; VIANA, 2004).

Neste sentido, o princípio de inclusão é avaliado dentro do processo de governança de áreas protegidas visando entender se está sendo ofertada a oportunidade de todos os grupos sociais participarem e influenciarem no processo de tomada de decisão e nas ações conjuntas para melhoria da conservação da UC (LOCKWOOD, 2010).

Para avaliação deste princípio na governança da Zona de Conservação foram consideradas:

- A inclusão de lideranças e/ou grupos vulneráveis na governança da UC;
- Participação das associações e lideranças nas ações da UC.

De acordo com o novo regimento interno do CONAPAC, a inclusão de lideranças e novos grupos sociais no Conselho só ocorrem a cada quatro anos. A última renovação do Conselho Gestor da APA Costa dos Corais, efetuada em 2016, contou com a participação dos conselheiros para realização de um levantamento dos setores atuantes na UC, mas que não estavam presentes no Conselho. Dessa forma, a partir do esforço conjunto entre a gestão da APACC e os conselheiros da CONAPAC, os setores da agricultura, indústria e comércio, passaram a integrar a nova estrutura de governança da APA Costa dos Corais, inserindo, como sugere Abrams (2003), outros interesses da sociedade e do poder público para que a governabilidade da UC seja efetiva.

Durante os períodos de renovação do CONAPAC, todas as instituições governamentais e não governamentais que atuam dentro dos setores pertencentes ao Conselho Gestor da APACC podem enviar candidatos para os representarem no Conselho, que são votados e legitimados pelos conselheiros atuais – como pôde ser visto no princípio de legitimidade. Para Lockwood (2010), um dos critérios para avaliar o princípio da inclusão é justamente a oportunidade dada pela gestão para que todos os setores da sociedade participem do processo de tomada de decisão. Neste sentido, a gestão da APA Costa dos Corais garante esse critério de inclusão na governança da UC, uma vez que não limita a entrada de nenhum setor no Conselho Gestor, desde que sejam representantes formalizados de órgãos públicos, da sociedade civil e instituições de ensino e/ou de pesquisa (CONAPAC, 2015).

Quando perguntados sobre a representatividade dos grupos sociais no Conselho Gestor da APACC, os conselheiros entrevistados demonstraram estar satisfeitos com os esforços realizados pelo CONAPAC para a inserção de novos setores:

É sempre um desafio conseguir que o conselho seja representativo, mas eu acredito que nessa última gestão do Conselho, depois do esforço que foi feito pra incluir setores da sociedade que não estavam representados como agricultura Indústria e Comércio, é... tenha se avançado para que a gente possa considerar representativo (PP01)

Acho que com toda a dificuldade que a gente tem de mobilizar as pessoas, eu acho que a gente consegue... que o conselho consegue... uma boa representatividade da sociedade (SC02)

Entretanto, mesmo com toda a mobilização e os esforços realizados pela gestão da APA e de seus conselheiros para ampliação desta representatividade, usuários como os agricultores e os moradores do entorno da Zona de Conservação, continuam sem representação no Conselho Gestor da APACC. O que demonstra que essas chamadas para novas instituições são eficientes. No caso dos moradores - grupo investigado neste estudo – os mesmos não possuem uma associação para que possam discutir sobre os assuntos inerentes a cidade nem sobre os impactos da criação da APA Costa dos Corais em suas vidas. Este resultado não foi encontrado nas pesquisas de governança em Áreas de Proteção Ambiental realizadas por Cozzolino (2005) e Vieira (2011), onde mesmo com a participação comunitária reduzida existiam associações de moradores integradas no Conselho Gestor.

Mesmo sem formalização, a participação de qualquer cidadão nas reuniões do Conselho Gestor da APACC é possível:

Qualquer um pode vir para a reunião do conselho né? Eu nunca fui conselheiro(a) com voto e isso nunca me atrapalhou em poder participar ou contribuir. Eu acho que qualquer um que com força de vontade aparece nessa reunião, consegue levantar assuntos importantes e consegue contribuir (SC05).

As reuniões do Conselho são abertas, então as pessoas podem ir como ouvinte, escutar as reuniões e entender as discussões, ela pode inclusive solicitar a palavra para algum conselheiro e a mesa tem esse poder de dar a palavra, dar a voz aos cidadãos comuns que são ouvintes durante as reuniões (PP01).

Contudo, foi possível perceber que esta participação dos moradores no processo de tomada de decisão do Conselho Gestor da APACC ainda é inexistente. Como já visto no princípio de transparência, o gargalo deste problema pode estar na falta de divulgação para as comunidades locais, ademais, o fato do Conselho ser consultivo, pode não levantar interesse dos moradores em participarem deste espaço.

Fora do âmbito do Conselho gestor da APACC, apenas 8,5% dos moradores entrevistados afirmaram já ter participado de alguma reunião promovida pela gestão da APA Costa dos Corais (Tabela 7).

Tabela 7: Participação dos moradores em reuniões da APACC

Participação nas reuniões		Frequência	Percentual
Válido	Sim	32	8,5%
	Não	340	90,7%
	Total	372	99,2%
Ausente	Sistema	3	0,8%
Total		375	100,0%

Fonte: Pesquisa direta (2016)

Esta baixa participação dos moradores em reuniões sobre as unidades de conservação, também foi encontrada nas pesquisas sobre governança na APA do Sana/RJ por Cozzolino (2005). O poder público local, também ressaltou a dificuldade da gestão em realizar reuniões com a comunidade local para definir leis, como a de veículos na praia e executar projetos e ações em conjunto:

O pessoal chamava para fazer as reuniões, mas o pessoal nunca participava. Na realidade o pessoal não acreditava que a gente ia conseguir fazer a lei (de proibição de veículo nas praias). [...] Elas não acreditam muito. Eles não participam, eu chamei para gente tentar listar algumas áreas que não tivesse desova de tartaruga para eles descerem alguns metros e depois subir. Mas eles não quiseram participar. Ai fecharam tudo e depois eles ficaram reclamando (PP04).

Na maioria das vezes, infelizmente, a comunidade se mantém muito distante dos problemas da sua própria comunidade (PP02).

No entanto, ainda que a participação dos moradores nas reuniões promovidas pela gestão local e da APA Costa dos Corais seja praticamente inexistente, existe uma parcela da comunidade local (32%) que participa dos projetos socioambientais desenvolvidos pelas instituições atuantes no entorno da Zona de Conservação (Tabela 8).

Tabela 8: Participação dos moradores em projetos socioambientais na região.

Participam de projetos		Frequência	Percentual
Válido	Sim	123	32,8%
	Não	248	66,1%
	Total	371	98,9%
Ausente	Sistema	4	1,1%
Total		375	100,0%

Fonte: Pesquisa direta (2016)

Essa maior participação dos moradores em projetos promovidos pelas ONGs atuantes na região do que nas reuniões da APACC, pode estar relacionada à diversidade dos meios utilizados para a divulgação dos projetos, como: carro e motos de som, faixas, chamadas nas redes sociais, rádio, etc. Além disso, a explicitação dos objetivos dos projetos ser realizada de maneira clara e da linguagem utilizada ser acessível às diversas faixas etárias e escolares incentiva a uma maior participação dos moradores como enfatizam Broad (2008) e Badola et. al. (2012) em suas pesquisas.

Outro resultado que foi possível aferir é que mesmo com 90% da comunidade local desconhecendo a APA Costa dos Corais – como já apresentado no princípio de transparência – 52% dos moradores entrevistados que participam de projetos sociais ou ambientais na região responderam ter conhecimento sobre a UC (Tabela 9).

Tabela 9: Associação entre a participação dos moradores em projetos socioambientais e o conhecimento sobre a APACC

Participação em projetos socioambientais			JA OUVIU FALAR NA APA		Total
			Não	Sim	
Participam de projetos socioambientais	Sim	% dentro de JA OUVIU FALAR NA APA	31,2%	52,9%	32,8%
	Não	% dentro de JA OUVIU FALAR NA APA	68,8%	47,1%	68,2%
% do Total			90,8%	9,2%	100,0%

#### Teste de chi-quadrado

	Valor	df	Sig. Assint. (2 lados)
Chi-quadrado de Pearson	6,613	1	<b>,010</b>
Correção de continuidade <sup>b</sup>	5,667	1	,017
Razão de probabilidade	6,230	1	,013
Associação Linear por Linear	6,595	1	,010
N de Casos Válidos	371		

Fonte: Pesquisa direta (2016)

Esta associação entre a participação em projetos socioambientais e o conhecimento sobre a APACC também se mostrou ser significativa nos testes estatísticos ( $p=0,010$ ). Desta forma, pode-se perceber que a participação da comunidade local nos projetos socioambientais é importante para que as mesmas tenham mais conhecimento sobre a APA Costa dos Corais e mesmo que de maneira indireta tenham conhecimento sobre as questões discutidas no CONAPAC. Além disso, estes resultados fortalecem a importância das ONGs para a região do entorno da ZC pelo trabalho de informação e conscientização que as mesmas realizam.

Segundo os moradores questionados, esta baixa participação nas reuniões e projetos é resultante: da percepção de que nessas reuniões as discussões não levam a encaminhamentos concretos; à falta de informação sobre o período de realização dessas reuniões; e, principalmente pela falta de interesse com relação aos assuntos que serão discutidos.

Devido a APA Costa dos Corais ser categorizada como uma UC de uso sustentável, onde é permitido o turismo e a extração sustentável de seus recursos, não é surpresa que existam diferentes usuários – pescadores, empresários, bugueiros, jangadeiros – e que estes possuam distintos interesses. Tais interesses movem sua participação nas reuniões, a fim de influenciar as decisões em benefício do setor que representam, como também ilustra Broad (2008).

A palavra interesse genericamente é definida como lucro, vantagem, proveito, benefício. Assim, nos casos onde os recursos naturais existentes na APACC são utilizados para garantir a subsistência ou a lucratividade de suas atividades econômicas, este interesse fica explícito. Mas como garantir o interesse dos moradores que não trabalham ou usufruem financeiramente dos recursos da UC, para que os mesmos participem da governança da Zona de Conservação da APACC?

A palavra interesse também é definida como zelo e simpatia - que puderam ser percebidas nas falas dos moradores dos povoados do entorno Zona de Conservação durante a aplicação dos questionários e de respostas como a preferência sobre morar na cidade onde viviam ou em outra cidade (Tabela 10):

Tabela 10: Preferência de morada

Prefiro morar aqui do que em outra cidade.	Frequência	Percentual
Discordo	39	10,4%
Neutro	3	0,8%
Concordo	332	88,5%
Total	375	100,0%

Fonte: Pesquisa direta (2016)

De acordo com a tabela acima 88% dos moradores entrevistados concordam que preferem morar em São Miguel dos Milagres ou Porto de Pedras do que em cidades maiores, demonstrando simpatia ao lugar onde vivem. Além disso, as histórias e lembranças contadas pelos moradores questionados demonstraram a identificação e o elo afetivo que eles têm com o lugar; neste sentido, com base em Tuan (1980) pode-se perceber que existe um sentimento de pertencimento entre os moradores e o lugar em que vivem.

Desta maneira, sabendo do apreço que os moradores têm pelo lugar onde vivem, a gestão municipal e a gestão da UC podem criar estratégias que possam envolver os moradores na preservação deste lugar. Estratégias como: (i) demonstrar a importância dos serviços ecossistêmicos da UC e os valores relacionados ao manguezal e ao mar para a vida dos moradores; (ii) mostrar que o objetivos da UC também estão alinhados com a proteção ambiental e cultural do lugar onde vivem; e, (iii) enfatizar a importância da opinião dos moradores, por também serem atingidos ao obedecer as normas instituídas para a conservação da Zona de Conservação, podem ajudar nessa aproximação entre o poder público e os moradores da ZC.

Entende-se que não são todas as pessoas que gostam de se envolver em projetos ou frequentar reuniões e que as estratégias de mobilização não irão abranger toda a comunidade, mas o interesse daqueles moradores que gostam e sentem prazer em participar pode ser ampliado.

Sobre a inclusão da comunidade local na gestão das áreas protegidas, a própria lei do SNUC<sup>22</sup> (2000) dispõe que a gestão pública deve assegurar a ampla

<sup>22</sup> Ver artigo 27 §2º da lei 9985 de 2000 – SNUC.

participação da população residente nos processos de criação, atualização e implementação do Plano de Manejo. Neste sentido, vale a pena discutir sobre a interpretação desta lei. Pois, se o termo *assegurar* estiver relacionado a *dar oportunidade* a todos de participar, então a gestão da APACC está cumprindo este dever; no entanto, se *assegurar* é *tornar certa esta participação*, então a gestão deve se preocupar em criar estratégias que ressaltem a importância da participação dos moradores nos processos de tomada de decisão. Esta estratégia deve estimular o associativismo e o fortalecimento de grupos de moradores através de diferentes projetos, tendo em vista que apenas 9,6% dos moradores estão associados a alguma instituição (Tabela 11).

Tabela 11: Participação de moradores em associações comunitárias

Participa de alguma associação?		Frequência	Percentual
Válido	Sim	36	9,6%
	Não	334	89,1%
	Total	370	98,7%
Ausente	Sistema	5	1,3%
Total		375	100,0%

Fonte: Pesquisa direta (2016)

A inserção da comunidade nos processos decisórios visa melhorar a relação de confiança entre a gestão e os moradores e quem sabe enaltecer o sentimento de pertencimento não só ao lugar onde moram, mas com a unidade de conservação como um todo. Com base nisto, a inclusão dos moradores na governança da Zona de Conservação da APA Costa dos Corais não deve ter um caráter apenas informativo, mas devem ser criadas as condições para estes ajudem na criação das normas.

A abertura para que os moradores possam expor seu ponto de vista os tornará parte importante do processo, gerando um sentimento de pertencimento e fazendo com que estes possam facilitar a criação das regras e assim, agir de acordo com o que se estabelece como afirmam Loureiro e Cunha (2008).

Essa relação positiva entre a participação e a concordância com as regras também pôde ser avaliada de acordo as percepções dos moradores. Para isto, foi correlacionada a participação dos moradores nos projetos socioambientais com a concordância da comunidade local com os regramentos da Zona de Conservação do Peixe-boi (Tabela 12):

Tabela 12: Relação entre os moradores que participam de projetos socioambientais e a concordância com os regramentos da APACC

Regramentos da ZC	Participam de projetos socioambientais	N	Média	Desvio padrão
Pode usar <i>Jet ski</i> onde quiser?	Sim	121	2,00	,619
	<b>Não</b>	<b>244</b>	<b>2,25</b>	<b>,785</b>
Pode usar veículos em área restrita?	Sim	120	2,008	,5225
	<b>Não</b>	<b>244</b>	<b>2,148</b>	<b>,6159</b>
Pode tocar/alimentar o peixe- boi?	Sim	121	2,40	,848
	<b>Não</b>	<b>240</b>	<b>2,77</b>	<b>1,011</b>

Fonte: Pesquisa direta (2016)

Assim, como pode ser visto na tabela acima, pessoas que participam de projetos socioambientais tendem concordar mais com as regras da Zona de Conservação. Estes dados corroboram com as discussões de Newig & Fritsch (2009), que afirmam que quanto maior a participação da comunidade, maior será sua concordância com os regramentos da unidade de conservação. Na Zona de Conservação, os resultados também mostraram que existe relação na concordância entre os regramentos, por exemplo, quem concorda com a proibição de *Jet skis* no mar de dentro, tende a concordar com a proibição do uso de veículos nas praias e a não tocar e a alimentar o peixe-boi, assim como, aqueles que discordam de um regramento tendem a discordar dos demais.

Dentre os regramentos citados, a relação da comunidade local com o peixe-boi deve ser aprofundada, uma vez que durante a aplicação dos questionários e das observações da área de pesquisa, notou-se uma diferença na relação entre os moradores de São Miguel dos Milagres e de Porto de Pedras com relação ao animal. Quando perguntado se as reintroduções dos peixes-bois na região trouxeram benefícios ou malefícios para a comunidade local, os moradores de São Miguel dos Milagres não apresentaram nenhum conflito com o mamífero, pelo

contrário, falaram do peixe-boi como um animal indefeso, dócil, que trouxe benefícios econômicos para a região, associando-os ao aumento do turismo no município. No entanto, em Porto de Pedras, apesar dos benefícios serem os mesmos apresentados pelos moradores de São Miguel dos Milagres, um conflito entre os pescadores e os peixes-bois foi bastante ressaltado pelos moradores questionados, informando que o animal rasga a rede dos pescadores e come o peixe da rede. Esse resultado compactua com os resultados encontrados por Foppel (2010) em Sergipe, onde metade dos pescadores entrevistados afirmou ter sofrido danos com a presença dos peixes-bois. Esse conflito também foi evidenciado em algumas entrevistas com conselheiros e representantes do poder público:

Os pescadores que são nativos eles tem reclamado bastante né. O pessoal da APA eles não dão uma cobertura em cima dos prejuízos que os peixes-bois causam né. Nas redes, comem peixe também, às vezes ele só faz estragar o peixe, mas não come e o pescador tem... fica assim com raiva né, maltrata as vezes o peixe-boi e o animal não tem culpa (PP03).

De vez em quando aparece uma história, agora é que ele ta comendo peixe. Disseram que ele era vegetariano. Mas tem pescador que jura que o peixe-boi come peixe e só pega o maior e o peixe bom, porque não come bagre..mas tudo isso é falta de conhecimento. Falta de aproximação, falta de relacionamento, precisa de um relacionamento maior entre os pescadores e essa questão do conselho, com o pessoal do conselho (SC04).

É muito pouca a representação da pesca no conselho, deveria ter todas as colônias presentes no conselho. Porque só assim chega mais lá, o pescador vai tomando conhecimento do trabalho. Muito fraca a participação da pesca. Chega ao ponto de não ter como defender. Como o povo vai defender a pesca se não tem quase ninguém da pesca (SC04).

Como já apontado na composição da atual estrutura de governança da APACC, apesar da presença das colônias Z-25 de Porto de Pedras/AL e a colônia Z-11 de São Miguel dos Milagres/AL fazerem parte do Conselho, o setor da pesca possui algumas limitações em sua representação no CONAPAC. Assim, esses dados mostram que também existe uma necessidade de se fortalecer a relação entre a gestão da APA e o grupo dos pescadores. O incentivo a entrada de mais colônias de pesca no Conselho e a realização de reuniões, projetos e acordos com os pescadores se faz necessária para que os mesmos não sejam prejudicados pela presença dos peixes-bois na região e para que isto, não resulte

em possíveis agressões físicas ao animal – que permanece em ameaça de extinção.

Para o princípio de inclusão, os principais levantamentos foram que:

- 1- Apesar do Conselho ser aberto a todos os grupos sociais, inclusive os moradores, não existe nenhuma representação ou participação dos moradores do entorno da Zona de Conservação no Conselho da APA Costa dos Corais. O que demonstra uma grande fragilidade da gestão do ICMBio em tentar agregar estes atores locais no processo de governança da Zona de Conservação. Além disto, percebe-se que com esta ausência dos moradores no CONAPAC, ainda não se criou um sentimento de pertencimento da comunidade local com a APA Costa dos Corais.
- 2- A participação dos moradores nas ações e projetos socioambientais desenvolvidos pela gestão e pelas organizações não governamentais também é diminuta, influenciando diretamente no conhecimento sobre a UC e na concordância sobre os regramentos.
- 3- Há uma necessidade de fortalecer não apenas a participação dos moradores do entorno da ZC, mas também dos pescadores, uma vez que foi identificado um conflito entre esse grupo social e a presença de peixes-bois na região.

### **Justiça:**

O princípio de justiça na governança de áreas protegidas refere-se à existência de equidade na gestão da UC, seja no tratamento dado aos conselheiros ou ao acatamento das diferentes opiniões dos setores envolvidos no Conselho Gestor. Para esta avaliação serão considerados:

- O respeito e a atenção com relação às diferentes visões;
- A igualdade no recebimento das opiniões das diferentes lideranças.

Os Conselhos gestores das Áreas de Proteção Ambiental, assim como todos os conselhos de UCs da categoria de uso sustentável, são compostos por

diversos atores sociais com seus distintos interesses. É a partir da defesa de seus grupos que cada conselheiro emite sua opinião com relação aos assuntos discutidos na plenária. Saber lidar com essas visões, sejam elas mais ou menos conservacionistas, já foi exposto por Irving (2007) como um desafio para os gestores das unidades de conservação.

Passados quatorze anos após a criação da APA Costa dos Corais, o Conselho Gestor da UC, iniciou suas primeiras discussões visando à criação do zoneamento e das normas do Plano de Manejo da UC. Neste período as discussões ficaram marcadas pelo acirramento entre a opinião de alguns conselheiros, com reclamações constadas nas atas sobre o monopólio das falas por setores como o de pesquisa científica e do poder público, por exemplo.

Os embates foram mais traumáticos no início do conselho, a gente teve uns embates mais traumáticos, mas com o aprendizado e com o amadurecimento do próprio conselho vem favorecendo bastante isso (SC01).

Segundo os conselheiros entrevistados, as constantes capacitações e a melhoria das mediações das reuniões foram os fatores que impulsionaram o amadurecimento do Conselho. Quando questionados sobre o respeito com relação às diferentes opiniões dos setores presentes no Conselho, as respostas enfatizaram que não existem diferenças:

Eu acho que aqui funciona tudo igual. Qualquer informação qualquer informe que a gente trás é bem recebido da mesma forma (SC05).

A gente entende que cada conselheiro está representando cada instituição, cada segmento da sociedade. Eles estão ali pra colocar seu posicionamento e o posicionamento daquele setor, o interesse daquele setor... relacionado aquela matéria, e o próprio conselho vai conseguir equalizar isso aí, no sentido de se o conselho for representativo, se ele tiver diversas representações de diversos setores, o próprio conselho vai balancear essa relação, e aí cabe a quem tá mediando e conduzindo a reunião dar oportunidade igual de posicionamento e de voz para todos (PP01).

Além de preservado o direito a voz de todos os conselheiros de maneira igualitária, não se notou durante as análises das falas dos conselheiros nas atas, qualquer discriminação de gênero, raça ou religião, compactuando com os dados encontrados por Cardozo et. al. (2012). No entanto, mesmo com a garantia de seus direitos, existem setores que precisam de estímulo para apresentar suas opiniões nas reuniões do CONAPAC, como justificam os conselheiros abaixo:

Primeiro porque é analfabeto, ou então é aquele cara que nunca participou de reunião e tem vergonha de falar em público né. Nunca teve essa participação, vai para assembleia e não fala né... Tem muitas pessoas que onde chega já sabe e já coloca as coisas. Mas um cara que nunca foi pra canto nenhum e além de tudo só sabe assinar o nome, sem desenvolvimento nenhum. Ai olha assim que já acha que o pessoal é superior e fica com vergonha (SC04).

Recentemente a gente teve a discussão do TAC dos bugueiros e eu achei que as pessoas que trabalham...os ambientalistas usaram de argumentos muito fortes e se posicionaram de maneira muito forte também e isso acabou inibindo a opinião das outras pessoas, que não tinham o nível de escolaridade que eles tinham ou de informação que eles tinham (SC03).

Às vezes acontece, a gente...a gente trabalha com..tem pessoas humildes, mas devagarzinho isso vai se dissipando também (SC02).

O nível de escolaridade e o poder de persuasão durante as discussões foram os motivos levantados nas entrevistas para a inibição das falas de alguns conselheiros. Como já discutido na apresentação da estrutura de governança do CONAPAC e dos setores que influenciam na tomada de decisão, o setor da pesca e o setor do turismo são os mais afetados por esta limitação na apresentação de seus pontos de vista.

No caso dos pescadores o nível escolar foi identificado com principal fator inibitório para a participação durante as reuniões do Conselho, afetando diretamente na influência de suas opiniões e nos acordos voltados a pesca. Já o setor do turismo, demonstra hesitação nas discussões com o setor da pesquisa científica e das ONGs ambientalistas, por muitas vezes, estes setores dispõem de mais dados científicos e de uma maior eloquência na apresentação destes dados, que por sua vez corroboram para uma maior proteção dos recursos naturais da APA Costa dos Corais. Entretanto, essa hesitação do setor do turismo não tem grande influência na tomada de decisão, uma vez que este setor é extremamente organizado e encontra caminhos alternativos para se adequarem as decisões do Conselho. É neste ponto organizacional que o setor do turismo difere dos resultados encontrados por Rastogi et. al. (2010), que demonstra que devido a frágil organização deste setor em um parque nacional na Índia, sua influência na tomada de decisão é pequena quando comparada aos outros setores atuantes no Parque.

Fora do Conselho Gestor da APACC, a gestão da unidade tem se preocupado nos últimos anos em escutar e dialogar com os moradores da Zona de Conservação para elaboração de suas normas. Tal preocupação visa corrigir falhas identificadas no processo de criação da ZC. Durante este processo, foi realizada uma audiência pública, que teve pouca participação popular e uma oficina temática, ambas no município de Porto de Pedras. A audiência teve o objetivo de informar a sociedade em geral sobre o plano de manejo e o zoneamento da UC, então em processo de elaboração. Já a oficina temática teve como propósito sugerir regras para a ZC e também teve baixa adesão da comunidade, sendo o grupo basicamente composto por gestores e condutores de visitantes para observação de peixes-boi. Essa baixa participação de outros grupos sociais no processo de elaboração pode ter ampliado os conflitos – como a relação entre pescadores e peixes-boi - para implementação do zoneamento, pois a tendência é que menos pessoas conheçam a zona e entendam os motivos que levaram a criação do seu regramento.

No entanto, como apresentado no princípio da inclusão, os resultados da pesquisa mostram que mais de 60% das pessoas entrevistadas estão cientes das regras da ZC. Esse resultado leva a crer que outros fatores, como a participação em projetos socioambientais executados por organizações governamentais ou não governamentais e devido ao aumento da fiscalização na região fizeram com que essa parcela da população conhecesse os regramentos.

Um exemplo recente da preocupação da gestão em tornar os processos de criação das regras na ZC mais participativos, é o início do ordenamento da visitação às piscinas naturais da Zona de Conservação do Peixe-boi. Através de um projeto executado pela organização não governamental Instituto Yandê: Educação, Cultura e Meio Ambiente em parceria com a gestão da APACC e outras organizações não governamentais, foram promovidas ações de fortalecimento comunitário com os jangadeiros da região. Dentre o processo de conhecimento sobre a Unidade de Conservação e da importância de uma gestão participativa, realizou-se um levantamento em parceria com os jangadeiros para identificação das piscinas naturais mais utilizadas por eles e pelos turistas, assim

como uma pesquisa de opinião sobre os possíveis regramentos que deveriam ser implementados nessas áreas de visitação (Figura 17).

Figura 17: Jangadeiros expondo suas opiniões sobre os possíveis regramentos das piscinas naturais



Fonte: Página do Facebook do Projeto jangadeiros da Rota Ecológica, 2017.

A partir do exposto, as principais questões levantadas sobre o princípio de justiça na governança da Zona de Conservação do Peixe-boi são:

- 1- O respeito e a atenção dada às visões dos conselheiros é considerada equitativa;
- 2- Existe a necessidade de se fortalecer os grupos sociais presentes no Conselho que demonstram dificuldade em expressar suas opiniões, para que as discussões possam ser embasadas por todos os olhares presentes no Conselho de maneira igualitária;
- 3- A criação da ZC e de suas normas foi realizada de cima para baixo e não contou com uma ampla participação da comunidade local, deixando de fora a opinião dos moradores e de outros grupos sociais na criação de suas normas;
- 4- No entanto, nos últimos anos, a gestão tem se preocupado em receber as opiniões dos usuários para a construção de novas normas da Zona de Conservação.

## **Responsabilidade:**

A responsabilidade no processo de governança da Zona de Conservação está relacionada primeiramente com a identificação precisa dos papéis e das responsabilidades do órgão gestor da UC e em seguida se suas ações condizem com suas obrigações.

Para avaliação deste princípio serão consideradas:

- As responsabilidades e papéis do órgão gestor da UC com relação à Zona de Conservação.

As diretrizes e os deveres da gestão das unidades de conservação no Brasil foram estabelecidos através da Lei do SNUC, onde se atribuía ao IBAMA a função de implementar esta lei e gerir as unidades de conservação federais. No entanto com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade em 2007<sup>23</sup> a execução das ações da política nacional de unidades de conservação da natureza ficou sob a competência deste órgão.

Para a gestão das UCs de uso sustentável, o ICMBio tem o dever de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, devendo estabelecer e fiscalizar as normas específicas que garantam os objetivos de criação de cada UC. No entanto, quando analisadas amplamente, muitas UCs não possuem limites visivelmente demarcados e podem abranger municípios e estados - como o caso da APA Costa dos Corais, que está inserida em 12 municípios e em dois estados. Tal abrangência geralmente é motivo de confusão para os usuários das unidades de conservação que muitas vezes não entendem a diferenciação entre os papéis e responsabilidades da gestão pública municipal e estadual na proteção dessas áreas.

Esta confusão também prevalece quando fazemos o recorte para as áreas zoneadas das UCs, pois dependendo de sua categoria e de seus objetivos podem abranger limites municipais ou estaduais. No caso dos conselheiros atuantes na

---

<sup>23</sup> Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007 que Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio.

Zona de Conservação do Peixe-boi, houve uma divergência de opiniões quanto a identificação dos papéis da gestão pública na Zona de Conservação. Enquanto alguns sabiam identificar as responsabilidades de cada esfera governamental, outros ainda sentem-se inseguros, principalmente no que concerne a realização de denúncias de crimes ambientais na ZC.

Tem uma divisão bem clara dessas coisas, tipo...se você pegasse cada espaço você poderia dividir quem ta nas possibilidades de quem. Hoje em dia, é bom pra região que tem algumas leis que estão se repetindo, que eles são federal, estadual e também municipal. Todos os órgãos tem que executar a fiscalização deles (SC05).

[...] Tem esse problema. Quem eu vou perguntar? Tem esse empreendimento aqui que ta ilegal, para quem que eu vou? Pera ai, esse é IMA, esse ICMBIO, esse é estado, essa é a prefeitura (SC02).

Por ser uma unidade de conservação marinha, a competência para atuação da gestão da APACC é o limite da linha de preamar, ou o nível máximo de uma maré cheia (ICMBIO, 2013). Desta forma, assim como os limites da APACC, os limites da Zona de Conservação quando voltados para a área costeira estendem-se até o limite da linha preamar. São estes limites que definem a área de atuação da gestão da APACC e são confundidos pela população que acredita que a atuação do ICMBio abrange todas as questões voltadas ao meio ambiente na região. Questão que pode ser vista no principio de legitimidade em que quase 60% dos moradores responderam que a instituição fiscalizadora do município era o ICMBio, não fazendo distinção sobre sua área de atuação.

Esta falta de clareza com relação as competências do ICMBio pelos moradores também pôde ser comprovada na entrevista realizada com o representante do órgão gestor da APACC, que afirmou receber na sede da instituição, animais terrestres e silvestres – que é de competência do IBAMA, diversas cobranças relacionadas a licenciamentos de empreendimentos, como pousadas e bares – competência do IMA (órgão executor estadual) e a solicitação de alvarás para a realização dos passeios as piscinas naturais – onde compete a gestão municipal realizar esta regulação econômica das atividades.

Segundo a Lei Complementar 140 de 2011<sup>24</sup> é de competência comum da União, Estados e Municípios - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente. No entanto suas ações devem ser executadas a nível federal, estadual e municipal, respectivamente, de acordo com a Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas nacionais relacionadas à proteção ambiental.

A busca pela gestão descentralizada para uma melhor gestão é um dos preceitos da boa governança, onde transforma a tomada de decisão de um nível vertical para o nível horizontal, no entanto quando se volta para a execução das medidas acordadas, se os papéis da gestão pública em seus diferentes níveis não forem bem desempenhados, ocasiona a falta de responsabilização (STOKER, 1998) tornando-os prevaricadores.

Um dos deveres dos órgãos executores das UCs é a criação dos instrumentos de gestão das unidades de conservação, como o Conselho Gestor da UC, o Plano de Manejo e seu zoneamento assegurando a participação da população local durante seus processos. Neste sentido, a gestão da APA Costa dos Corais foi efetiva em criar seus principais instrumentos de gestão – sendo um ponto positivo para gestão, uma vez que apenas 41% das UCs marinho-costeiras tem plano de manejo (CNUC, 2016). No entanto não assegurou a ampla participação da população local na criação e estabelecimento das normas da Zona de Conservação, como já discutido no princípio de justiça.

O fato da criação da APA Costa dos Corais e da Zona de Conservação não ter sido realizada participativamente, da criação do plano de manejo ter sido criado após quatorze anos após a lei do SNUC, assim como a criação tardia de seu Conselho Gestor, são fatores que demonstraram pontos negativos com relação à responsabilidade do ICMBio com a APA Costa dos Corais. Fatores que têm consequências tanto na participação atual da comunidade local nos processos de decisão, quanto na efetiva conservação da UC.

---

<sup>24</sup> Ver Lei Complementar 140 que “fixa normas do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora”.

No que concerne à responsabilidade para a execução das ações para garantir os objetivos de criação da Zona de Conservação, pode-se avaliá-las de acordo com cada objetivo presente no Plano de Manejo da APACC (ICMBIO,2013):

- Proteger os sítios de fidelidade de espécies ameaçadas, como o peixe-boi;
- Compatibilizar o uso dos recursos com a sustentabilidade ambiental da UC;
- Permitir o desenvolvimento de alternativa de renda para a população;
- Recuperar e renovar os estoques pesqueiros (exportação);
- Aumentar a produção pesqueira local.

Com relação à proteção dos sítios de fidelidade do peixe-boi, de 1998 até 2017 trinta e um peixes-bois marinhos foram soltos em Porto de Pedras/AL. Essas reintroduções aconteceram antes mesmo de se estabelecer uma base da APACC na região, ou de se criar uma zona específica para conservação do animal. Tendo em vista a inerente ameaça de extinção do peixe-boi e após identificarem a descontinuidade da população na região, o ICMBIO manteve uma base do Centro Mamíferos Aquáticos – CMA em Porto de Pedras. Esta Base, extinta no final de 2015, realizava as reintroduções visando reconectar geneticamente as subpopulações dos peixes-boi e repovoar áreas de ocorrência histórica da espécie no nordeste do Brasil (NORMANDE, et.al 2014).

Em um recente trabalho sobre as reintroduções dos peixes-bois em Porto de Pedras, Normande et al., (2016) identificaram que entre 2008 e 2013, 15 peixes-bois foram soltos na região e apenas 2 animais não obtiveram sucesso com as reintroduções – ou morreram ou precisaram de alguma intervenção em ao menos um ano após sua soltura – fazendo desta área de soltura um local especialmente importante para evitar a extinção do animal.

Os resultados das reintroduções, o conhecimento de 77,6% dos moradores com relação aos regramentos voltados a proteção do animal (vide princípio de inclusão) e o reconhecimento de 87% da comunidade local de que o peixe-boi precisa de proteção (Tabela 13) demonstra que a gestão da APACC está desenvolvendo suas ações para alcançar este objetivo da Zona de Conservação.

Tabela 13: Concordância da comunidade local com relação à proteção do peixe-boi

Peixe-boi não precisa de proteção		Frequência	Percentual
	Discordo	328	87,5%
	Neutro	1	0,3%
	Concordo	42	11,2%
	Total	372	99,2%
Ausente	Sistema	3	0,8%
Total		375	100,0%

Fonte: Pesquisa direta (2016)

O segundo e terceiro objetivos de criação da Zona de Conservação podem ser avaliados em conjunto, uma vez que os dois permitem a utilização dos recursos naturais de maneira que visem à conservação do meio ambiente. Com relação à utilização dos recursos para renda da população, além da pesca artesanal, é permitida a exploração turística das piscinas naturais por jangadeiros. Por enquanto, esta atividade não está regulamentada no plano de manejo, o que na prática permite a visita em todas as piscinas da Zona de Conservação pela comunidade local ou por turistas. No entanto, como já citado no princípio de justiça, essa regulamentação das piscinas naturais está em processo de tramitação no ICMBio.

Devido ao conflito entre pescadores e peixes-boi no rio Tatuamunha, foi incentivado, pelo então CMA, o desenvolvimento de uma alternativa de renda para estes pescadores, integrando-os e capacitando-os a trabalharem em conjunto com os moradores que já atuavam como guias e condutores para observação do peixe-boi. A fixação das normas para a conservação do peixe-boi foi definida antes da estruturação do Plano de Manejo da UC através de um Termo de Ajustamento de Conduta realizado pelo Ministério Público Federal em parceria com o Centro de Mamíferos Aquáticos/CMA-ICMBio. Na criação deste termo foram definidas regras para minimizar os impactos causados pela atividade turística ao peixe-boi marinho, que posteriormente foram aderidas as normas da Zona de Conservação da APACC.

A estratégia de criação da Associação Peixe-boi de Condutores foi vista no início com muito receio e gerou muitos conflitos internos entre os associados, pois

peessoas que trabalhavam por conta própria e até guias que competiam entre si, tiveram que se associar e desenvolver seus caminhos em conjunto dentro de apenas uma instituição. Foi nesse contexto conflituoso que em 2009 a Associação Peixe-boi foi criada para adequar-se ao Termo de Ajustamento de Conduta.

Após um período de fortalecimento e capacitação pelo ICMBio, a associação Peixe-boi hoje é vista como sinônimo de sucesso. Como ressaltado por Braga e Selva (2016), atualmente a associação conta com a participação de cinquenta e um associados, que além de gerarem renda para a comunidade local, movimentam o turismo na região e destacam-se por seu envolvimento em ações socioambientais em parceria com instituições não governamentais atuantes na região e outras práticas comunitárias. Além disto, envolvem-se em discussões e formulação de políticas públicas voltadas ao turismo e meio ambiente, a exemplo do CONAPAC e outros conselhos municipais da região (BRAGA e SELVA, 2016).

Com relação aos últimos objetivos de criação da Zona de Conservação, a gestão da UC, não desenvolveu nos últimos anos ações estratégicas que tiveram efeito na renovação e ampliação dos estoques pesqueiros locais. No entanto vem desenvolvendo ações a fim de fortalecer a participação dos pescadores na APA Costa dos Corais, por meio do I seminário da pesca da APA Costa dos Corais em 2015 que teve como tema principal a disseminação do conhecimento sobre a APACC e seu Plano de Manejo; e, vem planejando a realização desde 2016 do Censo Estrutural da Pesca pelo Projeto "Gestão Participativa na APA Costa dos Corais: conhecendo a pesca artesanal" (ICMBio, 2017). O projeto é executado de forma compartilhada por vários atores locais, e coordenado pelo Centro de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Nordeste - Cepene, e tem por finalidade qualificar a participação dos pescadores artesanais na gestão da unidade de conservação.

Esses projetos têm grandes chances de fortalecer a participação dos pescadores no Conselho Gestor da APA Costa dos Corais e possivelmente, através das articulações com as colônias de pescadores da Zona de Conservação, possam diminuir os conflitos já evidenciados entre os pescadores artesanais e os peixes-bois da Zona de Conservação. No entanto, essas

informações não evidenciam metas que visem o aumento da produção pesqueira local – um dos objetivos definidos para a criação da Zona de Conservação da APA Costa dos Corais.

Em vista do que foi observado, algumas conclusões sobre este princípio se apresentam:

- 1- Os papéis relacionados à gestão e fiscalização da Zona de Conservação ainda são confusos tanto para os moradores quanto para alguns conselheiros da APACC;
- 2- No que concerne à proteção dos sítios de fidelidade do peixe-boi marinho e criação de alternativas de renda que compatibilizem com a conservação ambiental na ZC, as ações de responsabilidade da gestão da APACC vêm sendo desenvolvidas.
- 3- Ainda faltam ações que contemplem efetivamente o incremento da pesca na Zona de Conservação.

### **Conectividade:**

Considerando que as áreas protegidas não podem ser geridas de maneira isolada e que a sustentabilidade e conservação dos recursos naturais destas áreas dependem da forma como são utilizados, a conectividade na governança de áreas protegidas requer arranjos funcionais formais e/ou informais que permitam que os atores abordem os problemas encontrados na gestão dessas áreas.

Para a avaliação da conectividade no processo de governança da ZC da APA Costa dos Corais será considerada:

- A conexão entre o órgão gestor da UC com as outras instituições governamentais e não governamentais atuantes na unidade de conservação.

Este princípio foi o que gerou mais respostas pelos conselheiros. Quando questionados sobre a conexão entre as atividades do poder público municipal, estadual e a gestão da APACC para implementação da Zona de Conservação,

todos demonstraram insatisfação e que esta relação necessitava de mais ações conjuntas:

Acho que em termos de município e estado, eles deixam muito a desejar, entendeu [...] o município e o estado eles praticamente joga toda a responsabilidade para o ICMBio, entendeu? Toda a responsabilidade. Se é proibido andar na praia, ah é o ICMBio.(SC05)

A fala deste conselheiro refere-se à lei municipal de São Miguel dos Milagres/AL, a portaria do Conselho Estadual de Meio Ambiente<sup>25</sup> e o regramento do Plano de Manejo da APACC criados para coibir a circulação de veículos nas praias. Desse ponto de vista, a criação conjunta de uma lei a nível local, estadual e federal fortalece a proibição desses veículos na área de praia. No entanto, também dá margem para que a responsabilidade seja repassada para o nível acima ou para o nível abaixo, enfraquecendo o poder público ao invés de fortalecer esta interconexão.

De acordo com as entrevistas com os conselheiros atuantes na Zona de Conservação do Peixe-boi, existe uma inter-relação clara entre a gestão da APACC com outros órgãos da própria esfera federal, como a Secretaria de Patrimônio da União - SPU que exerce a gestão de todos os terrenos de marinha e com a Capitania dos Portos, responsável pela segurança no mar e fiscalização de todas as embarcações. Uma outra interface é com os órgãos estaduais de meio ambiente, como o IMA, que licencia a maioria das atividades econômicas que existem na unidade de conservação, como os bares e as pousadas.

O órgão emite a licença, mas em determinadas situações a gestão da APACC tem que ser ouvida e se manifestar dentro do processo de licenciamento ou no mínimo tomar ciência dependendo da situação e das características do empreendimento (PP01).

A nível municipal é realizada a gestão da regulação econômica das atividades que são executadas na APACC, como a emissão dos alvarás para a realização dos passeios para as piscinas naturais, por exemplo.

No entanto, mesmo existindo competências específicas para cada nível do poder público, a conectividade das relações entre as esferas do poder público se

---

<sup>25</sup> Ver lei municipal de São Miguel dos Milagres/AL de nº.415 do ano de 2010 e Resolução CEPRAM nº 31 de 21/06/2016 que dispõe sobre a proibição do tráfego de veículos motorizados nas áreas de praia da Zona Costeira Alagoana.

mostra importante na construção do reconhecimento compartilhado dos problemas que permeiam as áreas protegidas. De acordo com as falas dos conselheiros, esta conectividade entre as esferas governamentais é ainda mais carente a nível municipal. Conflitos com o poder público local também foram identificados por Macedo e seus colaboradores (2013), na análise da governança da UC marinha federal APA da Baleia Franca/SC.

Eu acho que é responsabilidade de todos, entendeu? Apesar de que a gestão (da APACC) tem poucos funcionários né..e ter que se dividir em não sei quantos municípios, não tem braço e nem perna e o poder público local, ninguém quer assumir a responsabilidade na parte dentro da comunidade. Eles querem divulgar piscinas, querem divulgar belezas naturais, mas não querem ter a responsabilidade de dar a preservação daquilo ali que ele ta divulgando (SC02).

Eu acho que deveria ser mais incisivo (a gestão da APACC), eu acho que o poder público é mais sensível as questões eleitorais do que as questões ambientais. Infelizmente tinha que ser mais incisivo. Tinha que explicar realmente para os gestores municipais. - Oh cara, isso aqui é uma área de gestão ambiental, a gente manda aqui tanto ou mais que vocês. Era importante que dessem essa chacoalhada nos gestores (SC01).

Quando foram questionados sobre essa baixa conectividade entre o poder público municipal e a gestão da APACC na Zona de Conservação, as falas dos gestores compactuaram com a visão dos conselheiros demonstrando que uma série de motivos atrapalha essa relação, como a falta de articulação e comunicação para desenvolver as ações municipais em parceria com a gestão da UC, a troca de gestores durante o mandato, a falta de estrutura das secretarias municipais de meio ambiente ou ainda a ausência do próprio gestor no município:

De uma forma geral a gente tem uma relação muito boa com os órgãos tanto da esfera federal quanto da esfera estadual e com relação às prefeituras essa relação varia muito ao longo da unidade. Mas não é uma relação simples a gente já buscou uma aproximação em diversos momentos, a gente já conseguiu avançar como algumas agendas como a criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente de São Miguel dos Milagres a criação do Conselho de turismo de São Miguel dos Milagres, mas de forma geral a relação ela é difícil. As prefeituras dos dois municípios de Porto de Pedras e de São Miguel dos Milagres tem muitas carências de equipe, de estrutura. Então elas não municipalizaram a gestão ambiental e isso gera muitos entraves (PP01).

Fora o ICMBio, que têm presença obrigatória na gestão da APA e que coordena suas ações, prefeituras e secretarias estaduais acabam se isolando, participando somente na convocação de reuniões. Seria necessário repensar essa questão (PP02).

Olhe o gestor não fica no município, não vê os problema. O funcionário também não tem amor pelo município então pra ele ó (balançou as mãos em sinal de indiferença) (PP03).

Vamos fazer uma parceria com a prefeitura pra vê se chega junto, fazer um negócio sério, concreto, não como a gente vê hoje, um querendo ser mais do que o outro. Eu sou do município e você é federal, mas você ta dentro do município, vamos ter consideração também. Eu reconheço que fiz o meu trabalho e o meu trabalho é serio.. não vou dizer que o trabalho deles não é serio, mas que falta isso, em termos dessas reuniões pra gente ter como resolver (PP03).

Dessa maneira reconhece-se que a Zona de Conservação necessita de um fortalecimento governamental, principalmente do poder público municipal para a implementação de suas ações. Diante dos fatores levantados para esta falta de relacionamento, cabe desenvolver estratégias para que a conectividade que se tem com as demais instituições das esferas federais e estaduais seja replicada para os órgãos municipais inseridos na Zona de Conservação. Lockwood (2010) já demonstrou em suas pesquisas que as áreas protegidas não podem ser gerenciadas com êxito isoladamente. São necessárias redes e parcerias políticas para coordenar, planejar a conservação e as atividades que ultrapassem os limites da gestão.

Rumando contrariamente aos desafios encontrados para uma melhor conectividade entre as esferas governamentais, a sociedade civil tem exibido destaque nas ações inerentes a Zona de Conservação:

Daqui da Rota Ecológica, daqui de São Miguel dos Milagres e Porto de Pedras eu vejo um crescimento muito positivo da atuação da sociedade civil organizada. Eu acompanho, to aqui há 9 anos, eu posso falar que é um dos lugares mais ativos da APA, se não o mais, é aqui na nossa região. Eu acho esses frutos de trabalho conjunto da APA e do ICMBio, do Instituto Yandê, da AMITUS, do Movimento Cidade verde, da Associação Peixe-boi, esses todos criaram muitas sementes para pessoal futuro (SC05)

Aqui, eu acho que é uma das áreas em que o ICMBio trabalha mais em conjunto com as instituições da sociedade civil. Nessa parte da Zona de Conservação eu acho que todo mundo é muito alinhado e muito engajado e falam a mesma língua e sabe os mesmos objetivos que querem alcançar (SC03).

A participação da sociedade civil na Zona de Conservação eu diria que ela é especialmente mais ativa, é...ao longo dos anos foi-se desenhando uma relação de parceria entre o ICMBio, Projeto Peixe-boi, e as instituições que atuam aqui na Zona de Conservação. Foi-se desenhando uma parceria para que as instituições fossem ficando mais próximas da gestão e pudessem co-executar muitas atividades. A gente vê que aqui nesse trecho existe uma participação bem efetiva das organizações da sociedade civil (PP01).

Como se pôde notar, as instituições da sociedade civil que atuam na Zona de Conservação possuem um engajamento notório com relação as demais regiões da APA Costa dos Corais, esse resultado também foi encontrado por Fraga (2013) que demonstrou que as organizações civis da Rota Ecológica (Porto de Pedras e São Miguel dos Milagres) em parceria com o ICMBio têm apoiado a conservação ambiental e o desenvolvimento local na região.

No próprio Conselho Gestor da UC, por três eleições consecutivas a coordenação da secretaria executiva foi assumida por instituições que atuam na Zona de Conservação. Essa função demonstra um papel de protagonismo na própria condução dos trabalhos do Conselho, que descentralizam do ICMBio o poder da gestão do CONAPAC e incentivam o controle social do Conselho. Ademais, a gestão da UC executa uma série de projetos e atividades em parceria com as instituições da sociedade civil, como alguns destacados abaixo:

O Fórum Socioambiental da Costa dos Corais (Figura 18) criado em 2013, tem por objetivo criar um espaço de discussões, trocas de experiências e elaboração de propostas a serem encaminhadas às diferentes instâncias do poder público e da sociedade civil organizada, além disso, possibilita o debate dos problemas sociais e ambientais da APACC, propõe soluções e promove a integração das comunidades locais em ações participativas e colaborativas.

Figura 18: Cartaz de agradecimento aos participantes do II encontro do Fórum



Fonte: Página em rede social do Fórum Socioambiental da Costa dos Corais (2017)

Em seus quatro anos o Fórum já discutiu assuntos como o fim dos lixões na APACC, licenciamento ambiental, acesso as praias e saneamento básico. Todos os encontros foram realizados em conjunto com diversas instituições privadas e públicas e em coexecução com a gestão da APA Costa dos Corais e mobilizam entre 150 a 300 pessoas por encontro anual.

Outra iniciativa coexecutada com instituições atuantes na Zona de Conservação e a gestão da APACC é o Movimento Cidade Verde que conta com a participação de instituições como a Associação Milagrense de Turismo Sustentável - AMITUS, a Associação Peixe-boi de condutores, o Instituto Yandê e diversas pousadas que ajudam no desenvolvimento e no financiamento atividades. O principal objetivo do Movimento é integrar as instituições públicas e privadas em prol da conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável da região da Zona de Conservação. Atualmente desenvolve ações de educação ambiental; mutirões de limpeza de manguezais, rios e praias; articulações com setores públicos pela melhoria do saneamento e a mobilização das comunidades por um ambiente saudável. (MOVIMENTO CIDADE VERDE, 2017).

Um exemplo de conectividade interestadual entre a gestão da APACC, a gestão municipal e instituições não governamentais é a parceria com a ONG Instituto BiomaBrasil, que, com sede em Pernambuco, executou o projeto Maravilhosos Manguezais do Brasil nos municípios de Porto de Pedras e São Miguel dos Milagres. Segundo a página social do projeto, o guia didático “Os Maravilhosos Manguezais do Brasil” é uma ferramenta de apoio educacional formal e não formal destinado “a contextualizar sobre a importância dos manguezais e seus recursos, apoiando a conservação e gestão participativa na zona costeira” (MARAVILHOSOS MANGUEZAIS DO BRASIL, 2017).

O engajamento dos jovens que moram no entorno da ZC na conservação ambiental também tem sido um exemplo de sucesso na conectividade entre a gestão da UC e os jovens da região. Com início a partir das articulações preparatórias para o Fórum Socioambiental da Costa dos Corais em 2013, os jovens dos municípios de Porto de Pedras e São Miguel dos Milagres iniciaram suas mobilizações coordenadas pelo ICMBIO e fundamentadas pelas experiências

do Programa Verde Perto (RODRIGUES e PEREIRA, p. 4. 2008), que visa a expressão por meio das inteligências múltiplas do protagonismo juvenil no desígnio da participação de jovens e adolescentes “atuando como parte da solução, e não do problema, no enfrentamento de situações reais na escola, na comunidade, na vida social mais ampla e nas discussões ambientais como um todo”. Atualmente os Jovens Protagonistas da Costa dos Corais construíram sua autonomia e executam, com financiamento da Fundação Toyota do Brasil e parcerias da APACC e outras ONGs da região, um projeto que visa a promoção da conservação do entorno da Zona de Conservação da APA Costa dos Corais. Além disso, engajaram-se nas discussões de políticas públicas ambientais e hoje, participam de conferências, reuniões na Câmara de vereadores dos municípios integrantes da ZC e das reuniões do Conselho da APACC – seja apresentando os resultados do projeto (Figura 19), seja ajudando na organização ou como ouvintes das reuniões.

Figura 19: Apresentação do projeto Jovens Protagonistas no CONAPAC.



Fonte: ICMBio, 2017. Foto: Clemente Coelho Junior.

São muitos os projetos que são e já foram desenvolvidos no entorno e na Zona de Conservação em parceria com a gestão da APACC, como o projeto comunitário de monitoramento da biodiversidade executado pela Associação peixe-boi e o projeto Jangadeiros da Rota Ecológica, desenvolvido pelo Instituto Yandê – ambos já mencionados no princípio de justiça. Estes exemplos demonstram a forte relação de conectividade entre a gestão da APA Costa dos Corais e a sociedade civil organizada, que juntos desenvolvem ações que visam o

uso consciente dos recursos naturais, a preservação do que não pode ser explorado e a recuperação do que porventura estiver degradado.

Este bom relacionamento entre a gestão da UC e a sociedade civil foi identificado por Eagles (2013) como um exemplo exitoso de governança em um Parque Nacional no Canadá. Resultado este, decorrente de um longo histórico de gestão colaborativa com as ONGs, moradores e visitantes do Parque.

E por fim, vale salientar a conectividade das ações da ZC com a conservação nacional e internacional dos ambientes costeiros e marinhos. Considerando os compromissos assumidos pelo Brasil nos programas internacionais como a Convenção da Diversidade Biológica e as metas nacionais que visam à conservação de pelo menos 10% das zonas costeira e marinhas (MMA, 2012), a Zona de Conservação do Peixe-boi tornou-se a principal área de reintrodução de peixes-boi marinhos no Brasil. Categorizada pela IUCN (2012) como Zona de Proteção do Habitat, a ZC integra dessa forma, uma rede de conservação internacional que visa recuperar e conservar o bioma marinho – que possui apenas 1,5% deste bioma conservado na costa brasileira por meio de gestão territorial.

A partir destes resultados, é possível levantar as seguintes conclusões a cerca do princípio de conectividade no processo de governança da Zona de Conservação da APA Costa dos Corais:

- 1- Segundo a gestão da UC, existe uma boa conectividade com as demais instituições da esfera federal e com os órgãos da esfera estadual. Mas essa informação difere da percepção dos conselheiros da APACC;
- 2- No entanto, as percepções da gestão da UC e dos conselheiros da APACC foram absolutas quando se referiram à falta de conectividade e responsabilização do poder público municipal inserido na Zona de Conservação;
- 3- A gestão da APACC tem uma forte conectividade com a sociedade civil organizada atuante na ZC.

## Resiliência

O princípio de resiliência no processo de governança em áreas protegidas está relacionado à adaptabilidade da gestão em administrar e ultrapassar novas barreiras e possíveis surpresas que surjam na unidade de conservação.

Para a avaliação deste princípio foram considerados os seguintes critérios:

- A incorporação de novos conhecimentos e aprendizados durante a tomada de decisão e na implementação de suas ações;
- A organização da gestão da UC para gerenciar as possíveis ameaças e oportunidades.

Quando questionados sobre quais os procedimentos utilizados no surgimento de um novo desafio, os conselheiros da APA Costa dos Corais informaram que essa superação era realizada através das discussões e troca de saberes entre os conselheiros e especialistas:

Analisando os impactos, né...sempre temos a oportunidade de termos as reuniões extraordinárias, sempre que possível, e nas reuniões eu acredito que todo mundo é muito rápido, então fazem vários levantamentos, e além disso tem as câmaras temáticas que podem se reunir para conversar, chamar especialistas para verem o posicionamento para tentar chegar no melhor resultado(SC03)

Tem tema onde cada setor pode dar uma apresentação sobre o assunto e depois dá parecer e o pessoal toma decisão juntos. Então quando têm os desafios, primeiro começa a ter conhecimento do assunto e depois toma decisões. Então acho importante, procurar soluções e não só problemas (SC05).

Em busca de aprofundar as discussões da plenária e agregar mais conhecimentos e outros pontos de vista para a resolução dos conflitos, além das capacitações realizadas com os conselheiros, o CONAPAC criou câmaras temáticas – CTs, que podem convidar especialistas. Compostas exclusivamente por conselheiros (titulares ou suplentes), as CTs têm por finalidade estudar e analisar os casos encaminhados pela plenária e emitir pareceres e resumos sobre os assuntos voltados a biodiversidade, a atividade pesqueira, a gestão socioambiental e ao turismo. Ademais, para assuntos que necessitem de uma abordagem mais profunda, as CTs podem criar grupos de trabalho que além de

serem integradas pelos conselheiros podem ser compostas por pessoas de fora do CONAPAC, que tenham conhecimento técnico ou tradicional sobre o assunto em questão, com direito a voz e a voto (CONAPAC, 2015).

Além disso, a gestão da APA Costa dos Corais proporciona intercâmbios para os conselheiros conhecerem e trocarem experiências de gestão participativa em outras UCs brasileiras. Um exemplo disto foi o intercâmbio realizado em 2014 para a APA da Baleia Franca/SC – APABF para o acompanhamento da eleição dos novos conselheiros da UC. A escolha da APABF como local de intercâmbio se deveu a similaridade do território desta unidade com a APA Costa dos Corais e pelo seu Conselho ser considerado um espaço de discussão e participação consolidado entre as UCs federais. A troca de conhecimentos ajudou em curto prazo a câmara técnica provisória de revisão do regimento interno da APACC e na atuação das câmaras temáticas permanentes apresentadas acima. Em seguida as lições aprendidas no Conselho da APABF foram utilizadas para aperfeiçoar o atual processo de eleição do CONAPAC, ampliando o equilíbrio entre os diversos setores sociais representados no processo de renovação do Conselho da APA Costa dos Corais realizado em 2016. De acordo com a gestão da APACC, novos intercâmbios serão realizados em 2017, desta vez para conhecer experiências da participação de pescadores artesanais na gestão de UCs e experiências consolidadas de turismo de base comunitária em unidades de conservação.

Dessa forma com base nas entrevistas com os conselheiros é possível perceber que a gestão da APACC busca incorporar novos conhecimentos para embasar os conselheiros a tomar a melhor decisão com relação aos conflitos que surgem na APA Costa dos Corais e que conectada as outras UCs que possuem experiências exitosas, realizam intercâmbios e trazem estratégias que visam uma readequação de seus instrumentos de gestão e de sua estrutura de governança.

No entanto a resiliência no processo de governança nas áreas protegidas não está vinculada apenas a resolução dos conflitos e problemas que surgiram, mas com estratégias utilizadas para reduzir antecipadamente esses riscos. Para isto, Lockwood (2010) destaca que é necessário realizar um planejamento estratégico contínuo, a partir de uma auto-reflexão de seus procedimentos que vão

desde o monitoramento, a avaliação e a readequação. Neste sentido, a gestão da APA Costa dos Corais vêm trabalhando para destravar o seu sistema de planejamento e torna-lo mais maleável a fim de adequar-se a circunstâncias novas e emergentes:

A gente elaborou esse ano o planejamento estratégico da APA Costa dos Corais, a gente conseguiu elaborar um planejamento contendo missão, visão de futuro, planejamento estratégico, para os próximos 5 anos, um documento norteador das ações da equipe e a gente busca realizar reuniões mensais dentro da equipe, para avaliar se houve uma mudança de cenário, se tem algum elemento novo que não foi considerado e busca aplicar uma metodologia que é utilizada no ICMBio que é a metodologia que você planeja, executa, avalia e readequa, então a gente busca utilizar essa metodologia pra sempre ta avaliando o que foi feito para que sirva de aprendizado para o planejamento das próximas etapas (PP01).

Além deste plano estratégico realizado pela primeira vez somente em 2016, a gestão da UC realiza outros planos de ação, voltados aos projetos de parcerias públicas e privados, que executam ações na APA Costa dos Corais. Atualmente está em vigor desde 2011 o projeto Toyota Costa dos Corais que visa “promover e incentivar o desenvolvimento sustentável por meio de ações que consolidem a conservação, a preservação e a proteção do meio ambiente” (TOYOTA APA COSTA DOS CORAIS, p. 25, 2016). A parceria entre a Fundação Toyota, a SOS Mata Atlântica e o ICMBio é um modelo pioneiro de parceria que estabeleceu um fundo de perpetuidade para assegurar as atividades de sustentabilidade e proteção ambiental de maneira contínua. Com o prazo de dez anos o projeto visa destinar R\$ 1 milhão por ano para a criação de um fundo permanente para a UC e para o desenvolvimento de ações com parceiros locais que visem a implantação do seu Plano de Manejo.

A gestão da APACC também elabora planos de ação em conjunto com outros projetos como: o GEFmar - Projeto Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas originado pelo Ministério do Meio Ambiente e executado em parceria com outros órgãos do poder público e do setor privado, visa promover a conservação da biodiversidade costeiro e marinha do Brasil (MMA, 2017), alinhados aos acordos nacionais e internacionais de proteção da biodiversidade; e, o projeto TerraMar - Proteção e Gestão Integrada da Biodiversidade Marinha e Costeira executado pelo Ministério do Meio Ambiente em parceria com a agência alemã GIZ -

Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit está em fase de implementação e tem por objetivo garantir uma gestão marinha mais integrada com a gestão territorial, onde as ações que acontecem no entorno da APACC possam ser melhor planejadas para que não tenham grandes impactos na conservação da biodiversidade marinha.

Com esse aporte de recursos disponível para execução de projetos em parceria com as instituições locais – inclusive aquelas que têm atuação na Zona de Conservação do peixe-boi foi possível estreitar ainda mais a relação da gestão da UC com a sociedade civil. Pois, sabendo do ínfimo dotamento orçamentário que o governo brasileiro destina para a gestão das unidades de conservação e com a diminuta quantidade de funcionários vinculados as UCs, as ONGs podem identificar as carências para a real implementação da ZC através do seu conhecimento local e por meio desses incentivos financeiros, podem subsidiar a execução dos projetos e amenizar os riscos e conflitos latentes que uma gestão centralizada não teria condições de superar.

Desta maneira, a partir do exposto é possível chegar a algumas conclusões, como:

- 1- O Conselho da APACC construiu estratégias como as Câmaras Temáticas e os Grupos de Trabalho que visam aprofundar as discussões e desta forma, repensar alternativas para a resolução de conflitos inesperados;
- 2- São realizadas capacitações contínuas e intercâmbios com os conselheiros e gestores em busca de agregar mais conhecimento para melhor governança da APA;
- 3- A APACC implantou em seu modelo de gestão a realização de um planejamento estratégico da UC, que demorou dezesseis anos desde a criação do SNUC em 2000, com o objetivo de reduzir antecipadamente os possíveis riscos;
- 4- Com o aporte financeiro resultante das parcerias público-privadas é possível desenvolver ações e projetos com os parceiros locais para a consolidação dos objetivos da Zona de Conservação do Peixe-boi.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS, IDÉIAS E PROPOSTAS PARA A GESTÃO

O presente estudo buscou contribuir para a avaliação do processo de governança nos zoneamentos de áreas marinhas protegidas, utilizando como área de estudo a Zona de Conservação do Peixe-boi da APACC.

Para esta avaliação, os meios utilizados para coleta e análise de dados se mostraram eficientes. No entanto, para a replicação desta metodologia, pode ser necessário adequar os critérios utilizados para avaliação da governança e adequar as perguntas do questionário (Apêndice B) às particularidades da unidade de conservação que será estudada. Vale salientar que se a avaliação do processo de governança fosse realizada apenas com os conselheiros e gestores, os resultados apresentados seriam diferentes dos que foram encontrados. Isso se deve a diferente percepção dos conselheiros com relação à UC, pois recebem informações constantemente da gestão e conhecem a razão pela qual as decisões foram tomadas. Neste sentido, mesmo que esta metodologia seja replicada em unidades de conservação que possuam representação de moradores em seu Conselho, sugere-se a coleta de dados com os moradores, para averiguar como esta governança está sendo refletida pelo olhar da comunidade local.

Neste sentido, a partir da metodologia utilizada pode-se aferir que a Zona de Conservação do Peixe-boi da APA Costa dos Corais encontra-se em processo ativo de implementação, sendo gerida a partir do seu Plano de Manejo criado em 2013 e pelo Conselho Gestor da Unidade. Possuir estes instrumentos de gestão já destaca positivamente a APACC, pois além de incluí-la no montante de 52% das UCs federais que possuem Plano de Manejo, é a partir destes instrumentos que a UC se orienta para realizar uma gestão mais adequada de seus recursos naturais. No entanto, possuir Plano de Manejo e Conselho Gestor não é garantia de que a governança da APA Costa dos Corais e de seu zoneamento seja realizada efetivamente.

Com relação ao Conselho Gestor da APACC, apesar de seu caráter horizontal e de suas decisões serem encaminhadas por voto ou consenso, foi identificado que os setores que compõe a atual estrutura de governança

influenciam diferentemente a tomada de decisão do conselho, devido às desigualdades existentes entre alguns grupos como os pescadores, por exemplo. O que impacta diretamente as decisões voltadas a Zona de Conservação do Peixe-boi.

Devido a forte influência do setor de pesquisa científica, dos órgãos ambientais, do setor do turismo e dos órgãos do poder executivo federal e estadual, a mudança estrutural do CONAPAC trouxe mais limitações para a Zona de Conservação, uma vez que neste novo arranjo, estes setores aumentaram o número de instituições atuantes na ZC e por sua vez, setores como, as prefeituras municipais tornaram-se ausentes, houve uma diminuição das instituições voltadas a educação e cultura e não houve pleito de entrada de moradores que vivem no entorno da ZC. Dessa maneira, a voz dos usuários e principalmente da comunidade local que vive no entorno da Zona de Conservação pode não ser escutada e seus anseios podem não ser reconhecidos por não ter quem defenda seus interesses. Além disso, as decisões tomadas no Conselho têm grandes chances de serem direcionadas para a preservação ambiental, influenciadas pelos órgãos conservacionistas presentes no Conselho Gestor da APACC.

Com relação ao CONAPAC, apesar de seu caráter consultivo, foi possível perceber que a gestão da APA Costa dos Corais vem atuando de maneira a desenvolver uma governança democrático-participativa, buscando equilibrar os setores: inserindo a cada renovação instituições que antes não haviam sido contempladas para que a governança da UC seja justa e igualitária e empoderando os diversos atores sociais engajados na gestão por meio da inclusão de atores da sociedade civil na secretaria executiva do Conselho, de capacitações continuadas e de intercâmbios.

No entanto a pesquisa mostrou que o fato do Conselho ser consultivo, ainda traz insegurança para os conselheiros por não saberem se seus pontos de vista serão acatados de fato pelo ICMBio, o que prejudica fortemente a governança da UC. Além disso, ainda se faz necessário fortalecer os grupos sociais que tem pouca ou nenhuma participação no Conselho, como os pescadores, agricultores e moradores para que as necessidades destes grupos,

que muitas vezes são os mais vulneráveis das UCs, não sejam prejudicadas por terem dificuldade de se reunir em associações ou por não conseguirem expressar suas opiniões.

Os pontos positivos encontrados durante a avaliação da governança da Zona de Conservação da APACC foram: a presença de legitimidade do órgão gestor e dos conselheiros, a maneira democrática e a clareza com relação aos assuntos que serão decididos durante a tomada de decisão, os respeito da gestão as diferentes visões dos conselheiros, a forte conexão da gestão com a sociedade civil organizada para a realização de suas ações, o desenvolvimento de planos de ação e planejamento estratégico visando a superação de riscos, e por fim, o pioneirismo da parceria da gestão da APACC com instituições privadas que fomentam financeiramente as ações que visam a consolidação dos objetivos da UC.

Apesar desta gama de fatores positivos no processo de governança da Zona de Conservação da APACC, as decisões que se mostram ser democráticas e transparentes no Conselho, não estão sendo refletidas em suas ações para a comunidade local. Ainda existe a necessidade de se extrapolar esse conhecimento de dentro do Conselho para os usuários que ainda não estão inseridos no CONAPAC, como os gestores municipais e principalmente os moradores que vivem no entorno da Zona de Conservação.

Esta não inserção dos moradores no processo de tomada de decisão e a baixa participação em projetos e ações da APACC precisam ser revertidas para que questões como a falta de conhecimento e a não concordância com os regramentos da ZC não continuem influenciando negativamente na efetividade de sua conservação e não causem conflitos desnecessários entre a gestão e os moradores, resultando em aumento das infrações ambientais na Zona de Conservação. Fatores como a não acessibilidade à linguagem utilizada nos meios de divulgação; a falta de clareza com relação à criação das normas e a falta de conexão entre o município e a gestão da APACC aumentam os entraves de comunicação entre a gestão da APACC, os gestores municipais e seus usuários.

A fim de superar os problemas de comunicação entre os moradores e a gestão da UC, sugere-se o uso de meios de veiculação de informações alternativos que possuam uma maior diversidade na linguagem, como: a rádio local, carros/motos/bicicletas de som, palestras nas escolas e a utilização de redes sociais. Além disso, é necessário incentivar a participação dos moradores em projetos e principalmente no Conselho da APACC, incentivando a formalização de associações de moradores e realizando reuniões comunitárias abertas - enfatizando a importância da opinião dos moradores para a proteção do lugar onde vivem e mostrando que os mesmos também são atingidos por necessitarem obedecer às normas criadas para a conservação da Zona de Conservação.

Para ampliar a comunicação entre o poder público municipal e a gestão da UC, sugere-se: estimular a entrada das prefeituras integrantes da ZC no CONAPAC, fortalecer e incentivar a criação dos Conselhos municipais de Meio Ambiente – COMDEMAS, realizar reuniões extras ao CONAPAC e utilizar meios eletrônicos como emails e mensagens pelo aplicativo Whatsapp para facilitar a troca de informações entre as instituições. Assim, diante dessas estratégias pode ser possível estimular o apoio da gestão pública local na divulgação e apoio para consolidação da Zona de Conservação do Peixe-boi.

Durante a pesquisa um conflito inesperado foi identificado, demonstrando que além dos moradores, os pescadores da Zona de Conservação necessitam de um olhar mais aprofundado da gestão da UC. O conflito entre o peixe-boi e os pescadores foi sobressaltado pelos entrevistados, além disso, dentre as responsabilidades da gestão da UC para a consolidação da Zona de Conservação, os únicos objetivos dos quais ainda não foram realizadas ações, estão relacionados à pesca. Estes indícios se agravam devido à inibição dos pescadores durante a expressão de suas opiniões e necessidades junto ao Conselho da APA Costa dos Corais.

A inserção de mais representantes das colônias de pescadores no CONAPAC pode fortalecer este grupo e dar subsídios para que sua participação seja fortalecida. Além disso, capacitações direcionadas para este grupo se fazem

necessárias para tentar desinibir os representantes dos pescadores durante as discussões do conselho.

Neste sentido quando avalia-se amplamente o processo de governança da Zona de Conservação da APA Costa dos Corais pode-se aferir que existe uma predominância de boas práticas para o bom funcionamento do Conselho e no relacionamento entre a gestão da UC e seus conselheiros, se sobressaindo os critérios relacionados a legitimidade, a transparência, a responsabilidade, a conectividade e a resiliência. No entanto, quando a governança da Zona de Conservação é avaliada fora do âmbito do Conselho Gestor da unidade, percebe-se a necessidade de se melhorar os critérios de transparência, de inclusão e de justiça para a comunidade local. Tal fragilidade pode ser um reflexo histórico da baixa participação social da comunidade, tanto na criação da APA Costa dos Corais como da Zona de Conservação do Peixe-boi.

Assim, diante do exposto, não é possível aferir se existe uma “boa” governança na implementação de zoneamentos, pois a governança configura-se como um processo dinâmico definido por boas práticas que dependem do envolvimento de seus atores (públicos e privados) na tomada de decisão e nas ações da UC e de como se dão suas relações de interesse. Neste sentido, sempre haverá conflitos pelos recursos naturais das UCs, envolvendo fatores particulares de cada zona, como pessoas, interesses e recursos, que necessitarão de uma avaliação contínua na qual se estabeleçam novas estratégias que melhorem sua governança.

Contudo, pode-se concluir, que, quanto menor forem as diferenças entre os grupos sociais na tomada de decisão e maior for a inclusão e participação dos mesmos nas decisões e nas ações da UC, melhor serão as boas práticas de sua governança e conseqüentemente mais rápido será o alcance da efetividade dos objetivos de criação de seu zoneamento.

## REFERÊNCIAS

ABRAMS, P., BORRINI-FEYERABEND, G.; GARDNER, J.; HEYLINGS, P. **Evaluating governance: A handbook to accompany a participatory process for a protected área.** Ottawa: Parks Canadá. 2003.

AGARDY, M. T. Advances in marine conservation: the role of marine protected areas. **Trends in Ecology and Evolution** 9: 267–270.1994.

AGARDY, M.T, BRIDGEWATER, P, CROSBY,M.P.,DAY,J.,DAYTON, P.K.,KENCHINGTON, R. Dangerous targets? Unresolved issues and ideological clashes around marine protected áreas. **AquatConserv:Mar FreshwEcosy** st. 13:353–67. 2003.

ARNSTEIN, Sherry R. **Uma escada da participação cidadã.** Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE. Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2. 2002. P.4-13

ARTAZA-BARRIOS, O. H.; SCHIAVETTI, A. Análise da Efetividade do Manejo de duas Áreas de Proteção Ambiental do Litoral Sul da Bahia. **Revista da Gestão Costeira Integrada.** 7(2): p. 117-128. 2007.

BADOLA, R.; BARTH WAL, S.A.H. Attitudes of local communities towards conservation of mangrove forests: A case study from the east coast of India. **Estuarine, Coastal and Chesf Ciência,** India, v. 96, p. 188-196, 2012.

BALLOFET. N.M.; MARTIN, A.S. Governance trends in protected áreas: Experiences from the parks in peril program in Latin America and the Caribbean. **The Nature Conservancy.** Arlington, 2007.

BOCKSTAEL, E.; BAHIA,N.C.F.; SEIXAS,C.S.; BERKEL, F. Participation in protected area management planning in coastal Brazil. **Environmental Science & Policy,** v 60. 2016.

BORDENAVE, Juan E. D. **O que é participação?** 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BORGES, A. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** vol. 18, n. 52, São Paulo, Junho. 2003.

BRAGA,M.B; SELVA,V.S.F. O turismo de base comunitária pode ser um caminho para o desenvolvimento local? **REDE – Revista Eletrônica do PRODEMA.**Fortaleza, Brasil, v. 10, n. 1, p. 38-53, jan./jun. 2016.

BRAGAGNOLO, C.; GAMARRA, C.N.; MALHADO, A.C.M.; LADLE, R.J. Proposta metodológica para padronização dos estudos de atitudes em comunidades

adjacentes às unidades de conservação de proteção integral no Brasil. **BioBrasil**. 2015. n.1.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_, Decreto nº. 5758, de 13 de abril de 2006. **Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências**. Brasília. 2006.

\_\_\_\_\_, Decreto nº 4.340, de agosto de 2002. **Regulamenta os artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_, Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. **Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora**. Brasília. 2011

\_\_\_\_\_, Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981. **Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências**. Brasília, 1981.

\_\_\_\_\_. Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6938 de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Brasília, 1981.

\_\_\_\_\_, Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. **Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade**. Brasília. 2007

BROAD, K.; SANCHIRICO, J.N. Local Perspectives on marine reserve creation in Bahamas. **Ocean & Coastal Management**, USA, v. 51, p. 763-771, 2008.

BRUNDTLAND. 1987. **Our Common Future**. Report of the World Commission on Environment and Development. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>> Acesso em: 10 de ago. de 2015.

BURSZTYN, M; BURSZTYN, M.A. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro, ed. Garamond, 2012.

CALLAI, E.C. **O estudo do lugar como possibilidade de construção da identidade e pertencimento**. In: VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra. 2004.

CÂMELO, Ana Risia Soares. **Percepção das comunidades locais sobre a turistificação da Rota Ecológica em Alagoas**. Maceió. 2016. 232 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Alagoas. 2016.

CÂMERA, J.B.D. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. *Revista de Sociologia e Política*. v. 21, nº 46: 125-146 jun. 2013.

CARDOZO, L.S.; PORTO, M.F.; PIMENTEL, P.C.B.; RODRIGUES, J.S.; SHIAVETTI, A.; CAMPIOLO, S. Discussões do Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista de Canavieiras, Bahia, Brasil: da gestão pesqueira à ambiental. **Revista da Gestão Costeira Integrada**.12(4): 463-475. 2012.

CARLOS, A.F.A. **O lugar no/do Mundo**. Editora Hucitec: São Paulo, 1996.

CDB. **10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP10)**. Nagoya. 2010.

CEPRAM. Lei de n. 31 de 21 de junho de 2016. **Dispõe sobre a proibição do tráfego de veículos motorizados nas áreas de praia da Zona Costeira Alagoana**. Maceió, 2016.

CICIN-SAINA, B.; BELFIORE, S. Linking marine protected areas to integrated coastal and ocean management: A review of theory and practice. **Ocean & Coastal Management** p. 847–868. 2005.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 1996.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa comunidade global*. Rio de Janeiro. ed. FGV, 1996.

CONABIO. **Resolução da Comissão Nacional de Biodiversidade**. CONABIO nº 03, de 21 de dezembro de 2006.

CONAPAC. **Ata de n.04 da reunião do Conselho Gestor da APA Costa dos Corais**. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/images/>

CONAPAC. Regimento Interno. 2015. Disponível em: <[http://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/images/stories/conapac/Documentos/Regimento\\_Interno\\_CONAPAC\\_Aprovado\\_13\\_08\\_2015.pdf](http://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/images/stories/conapac/Documentos/Regimento_Interno_CONAPAC_Aprovado_13_08_2015.pdf)> Acesso realizado em: 10 de janeiro de 2016.

COZZOLINO, L.F.F.; IRVING, M.A.; SOARES, D.G. Gestão de áreas protegidas: análise dos marcos legais à luz dos princípios de governança democrática. **Sociedade e Território**, Natal, 2015. v. 27, nº 1, p. 138-156 jan/jun.

COZZOLINO, Luiz Felipe Freire. **Unidades de conservação e os processos de governança local: o caso da APA do Sana (Macaé, RJ)**. Rio de Janeiro, 2005. 156 p. Dissertação - (Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social), Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2005.

DAY J., Dudley N., Hockings M., Holmes G., Laffoley D., Stolton S. & S. Wells, 2012. **Guidelines for applying the IUCN Protected Area Management Categories to Marine Protected Areas**. Gland, Switzerland: IUCN. 36pp. 2012.

desabastecimento-dagua-afeta-sao-miguel-dos-milagres> Acesso em: 12 de janeiro de 2016.

DIEGUES, A.C. **O mito moderno da natureza intocada** / Antonio Carlos Santana Diegues. — 3.a ed. —São Paulo : Hucitec Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2000.

DIEGUES, A.C.(org). **Biodiversidade e Comunidades Tradicionais no Brasil**. São Paulo; NUPAUB-USP-PROBIO-MMA/CNPq. 2000.

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

DUDLEY, N. **Guidelines for Applying Protected Area Management Categories**. Gland, IUCN Switzerland: 2008. 86p.

EAGLES, P.F.J.; ROMAGOSA, F.; BUTEAU-DUITSCHAUVER, W.C.; HAVITZ, M.; GLOVER, T.D. McCUTCHEON, B. Good governance in protected areas: na evaluation of stakeholders' perception in British Columbia and Ontario Provincial Parks. **Journal of Sustainable Tourism**. 2013; 21:60-79.

EVANS, Mark. **Participação social: lições aprendidas da Europa**. In.Participação social: TEXTOS PARA DISCUSSÃO Brasília, 2013.

FOPPEL, Ernesto Frederico da Costa. **Ecologia do Peixe-boi marinho (Trichechus manatus manatus) e seu relacionamento com as comunidades ribeirinhas no litoral sul do estado de Sergipe: avaliação para reintrodução de novos espécimes**. 2010. 99 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Núcleo em Pós Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Pró-Reitoria de Pós Graduação e Pesquisa, Universidade Federal de Sergipe, 2010.

FÓRUM SOCIOAMBIENTAL DA COSTA DOS CORAIS. **Página social narede facebook**.< <https://web.facebook.com/groups/forum.costadoscorais/?fref=ts>> Acesso em: 11 de janeiro de 2017.

FRAGA, F. F. **A expansão do turismo em São Miguel dos Milagres - AL: contribuições e obstáculos ao desenvolvimento local**. 2013.101p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal da Paraíba. 2013.

FREY, Klaus. **Governança Urbana e Participação Pública**. RAC-Eletrônica, 2007.v.1, n.1, p. 136-150.

GAMA, Gabriela Mota. **Viabilidade cultural da reintrodução do mutum-de-alagoas (Pauxi mitu Linnaeus, 1766) no Nordeste do Brasil**. Maceió. 2015. 113 p.

Dissertação (Mestrado em Diversidade Biológica e Conservação nos Trópicos) – Universidade Federal de Alagoas. Instituto de Ciências Biológicas e da Saúde. 2015.

GARCIA, M.C. **As mercadorias como objetos de desejo: insanidade capitalista**. São Paulo, Edicon, 2006.

GAZETAWEBMARAGOGI. Desabastecimento d'água afeta São Miguel dos Milagres.2015.Disponívelem:<<http://gazetawebmaragogi.com/destaques/desabastecimento-dagua-afeta-sao-miguel-dos-milagres>> Acesso em: 11 de janeiro de 2017.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE. T. **Governance principles for Protected Areas in the 21st Century, A Discussion Paper**. 2003 Institute on Governance in collaboration with Parks Canada and the Canadian International Development Agency. Ottawa. Disponível em: < <http://iog.ca/publications/governance-principles-for-protected-areas-in-the-21st-century/> >. Acesso em: 15 de set 2015.

HANNAH, L. **Governance of private protected áreas in Canada: Advancing the public interest?** Victoria, BC: Universidade de Vitoria. 2006.

HOCKINGS, M., STOLTON, S., LEVERINGTON, F., DUDLEY, N. AND COURRAU, J. **Evaluating Effectiveness: A framework for assessing management effectiveness of protected areas**. 2nd edition. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. xiv + 105 pp. 2006.

HOEFFEL, J. L.; FADINI, A. A. B.; MACHADO, M. K. ; REIS, J. C. Trajetórias do Jaguar – unidades de conservação, percepção ambiental e turismo: um estudo na APA do Sistema Cantareira. **Ambiente e Sociedade**. Campinas, v.XI. 2008. p. 131-148.

HOEFFEL, J.L; FADINI, A.A.B. **Percepção ambiental**. In. Ferraro-Jr., L.A (org). Encontros e Caminhos: Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores. Brasília: MMA, Departamento de Educação Ambiental, 2007. p. 253-263

IBGE. **Dados gerais dos municípios**. 2010. Disponível em:< <http://cidades.ibge.gov.br/>> Acesso em: 15 de outubro de 2016.

IBGE. **Dados gerais dos municípios**. 2014. Disponível em:< <http://cidades.ibge.gov.br/>> Acesso em: 15 de outubro de 2016.

IBGE. **Dados gerais dos municípios**. 2016. Disponível em:< <http://cidades.ibge.gov.br/>> Acesso em: 15 de outubro de 2016.

ICMBIO. **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais: um guia para gestores conselheiros**. 2014.78 p.

ICMBio. **Plano de Manejo da Apa Costa dos Corais**. 2013. Disponível em: [http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/PM\\_APA\\_Costa\\_dos\\_Corais\\_2013\\_JANEIRO.pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/PM_APA_Costa_dos_Corais_2013_JANEIRO.pdf). Acesso em 01 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Criação do Conselho da APA Costa dos Corais.** Portaria do ICMBio nº 62 de 21 julho de 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 145, de 24 de dezembro de 2014.** Altera normas da Zona de Visitação do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais. (Processo 02070.002296/2014-17).

\_\_\_\_\_. **Renovação do Conselho da APACC** portaria da CR6 ICMBio nº 01 de 31 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Renovação do Conselho da APACC.** Portaria do ICMBio nº 12 de 12 de fevereiro de 2014.

\_\_\_\_\_. **APA Costa dos Corais.** Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/>> Acesso em: 31 de ago. de 2016.

\_\_\_\_\_. **APA Costa dos Corais.** Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/destaques/>> Acesso em: 09 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Planos de manejo por bioma.** Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/7915-instituto-aprova-sete-novos-planos-de-manejo/>> Acesso em: 14 de dezembro de 2016.

IRVING, M.A.; COZZOLINO, F., FRAGELLI, C. Y SANCHO A. **Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil.** En Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina, Guillaume Fontaine, Geert van Vliet, Richard Pasquis (coord.). FLACSO Ecuador; IDDRI; CIRAD. 2007. 79-106.

IUCN, CI –Colômbia, ELAP –UCI, FCBC, UNESCO – Programa MAB. - Amend, St.; Giraldo, A.; Oltremari, J.; Sánchez, R.; Valarezo, V.; Yerena, E.: **Planes de Manejo - Conceptos y Propuestas.** En: Parques Nacionales y Conservación Ambiental, N°10, Panamá. 110p. 2002.

IUCN, WDPA World Database on Protected Areas, **United Nations List of Protected areas of Brazil.** 2014. Disponível em:<<http://blog.protectedplanet.net/post/102481051829/2014-united-nations-list-of-protected-areas.>> Acesso em: 19 de fevereiro de 2015.

JANGADEIROS DA ROTA ECOLÓGICA. **Página social na rede facebook**<<https://web.facebook.com/JangadeirosdaRotaEcol%C3%B3gica603811>> Acesso em: 11 de janeiro de 2017.

JENTOF, S.; VAN SON, T.C.; BJORKAN, M. Marine Protected Areas: A governance system analysis. **Human Ecology.** 2007; 35: 611-622.

JOVENS PROTAGONISTAS DA APA COSTA DOS CORAIS. **Página social na rede facebook**. <<https://web.facebook.com/jpcostadoscorais/?fref=ts>> Acesso em: 11 de janeiro de 2017.

LEISHER, C. et al. Mensuring the benefits and costs of community education and outreach in marine protect areas. **Marine Policy**, 36: 1005 -1011, 2012

LOCKWOOD, M. Good governance for terrestrial protected áreas: A framework, principles and performance outcomes. **Journal of Enviromental Management**, 2010; 91: p. 754-766.

LOUREIRO, C.F. B; AZAZIEL M; FRANCA, N. (orgs). **Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Ibase : IBAMA, 2003.

LOUREIRO, C.F.B. **Educação ambiental e movimentos sociais na construção da cidadania ecológica e planetária**. In: Loureiro, C.F.B.; Layrargues, P.P & Castro, R.S. de. Educação ambiental: repensando o espaço da cidadania. São Paulo: Cortez, 2002.

LOUREIRO, C.F.B. Educação ambiental e participativa na explicitação e resolução de conflitos. **Gestão em Ação**. Salvador, 2004; v.7, n.1, p.37-50.jan/abr..

LOUREIRO, C.F.B.; CUNHA, C.C. Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. **Ambiente e Sociedade**. Campinas, 2008; v.11, n.2, p. 237-253.jul/dez.

MACEDO, H. S.; VIVACQUA, M.; RODRIGUES, H. C.L.; GERHARDINGER, L.C. Governing wide coastal-marine protected territories: A governance analysis of the Baleia Franca Environmental Protection Area in South Brazil. **Marine Policy**. 2013. 118-125.

MANGI, S.C; AUSTEN, M.C. Perceptions of stakeholders towards objectives and zoning of marine-protected areas in southern Europe. **Journal for Nature Conservation**. 2008. p. 271-280.

MARAVILHOSOS MANGUEZAIS DO BRASIL. **Página social na rede facebook**. <<https://web.facebook.com/groups/151858038349284/>> Acesso em: 11 de janeiro de 2017.

MARIANI, M. Percepção dos turistas e moradores do municipio de Bonito: o lugar, os sujeitos e o turismo. Turismo – Visão e Ação, Balneário Camboriú/SC, ano 5, n.11:27-40, 2002.

MCCLANAHAN, T; DAVIES, J.; MAINA, J. Factors influencing resource users and managers' perceptions towards marine protected area management in Kenya. **Envirionmental Conservation**, Kenia, v. 32(1), p. 42-49, 2005.

MCNEILL, J. R. **Something new under the sun – an environmental history of the twentieth-century world**. New York: Norton, 2001. 421 p.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**. Vol.IX, nº1, 2006.

MERCADANTE, M. **Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC**. In: BENJAMIN, A.H. (org.) Direito Ambiental da áreas Protegidas. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2001, p. 190-231.

MMA. **Cadastro das Unidades de Conservação – CNUC**. 2016. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC\\_ConsolidadoFev16pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC_ConsolidadoFev16pdf)> Acesso em: 22 de ago. de 2016.

MMA. **Documento Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1992 – Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>> Acesso em 20/08/2016.

MMA. **Projeto GEF-Mar**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/programas-e-projetos/projeto-gef-mar>> Acesso em: 12 de janeiro de 2017.

MORAES, M. B. R. **Área de Proteção Ambiental como agência de desenvolvimento sustentável**: APA Cananéia-Iguape-Peruíbe, SP. São Paulo, Editora AnnaBlume/Fapesp 146 p. 2004

MOVIMENTO CIDADE VERDE. **Página social na rede facebook**. <<https://web.facebook.com/movimentocidadeverde/?fref=ts>> Acesso em: 11 de janeiro de 2017.

MYERS, Greg. **Análise da Conversação e da fala**. In: BAUER Martin W; GASKELL; George (orgs). Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático. Tradu.Pedrinho A. Guareschi.- Petrópolis, RJ : Vozes, 2002.

NEWIG, J.; FRITSCH, O. (2009) - Environmental Governance: Participatory, Multi-Level – and Effective? **Environmental Policy and Governance**, 19:197-214. 2009

NEWING, H.S. **Conducting research in conservation: a social science perspective**. Routledge, London and New York. 378 p .2011.

NOBRE, D.M.; SCHIAVETTI, A. Acordos de pesca, governança e conselho deliberativo de Reserva Extrativista: caso da Resex de Cassurubá, Caravelas, Bahia, Brasil. **Bol. Inst. Pesca**, São Paulo, 39(4): 445 – 455, 2013.

NORMANDE, I.C.; LUNA, F.O.; MALHADO, A.C.M.; BORGES, J.C.G.; JUNIOR, P.C.V.; ATTADEMO, F.L.N.; LADLE, R.J. Eighteen years of Antillean manatee *Trichechus manatus manatus* releases in Brazil: lessons learnt. **Fauna & Flora International**, Oryx, P. 1 of 7.2014.

NORMANDE, I.C.; MALHADO, A.C.M.; REID, J.; JUNIOR, P.C.V.; SAVAGET, R.A.; CORREIA, R.A.; LUNA, F.O.; LADLE, R.J. Post-release monitoring of Antillean manatees: an assessment of the Brazilian rehabilitation and release programme. **Animal conservation**. 235–24.2016.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Gilmar Cavalcante. **Análise da efetividade de áreas marinhas protegidas**: modelando a efetividade e indicadores de sucesso para áreas marinhas protegidas brasileiras. Maceió. 2015. 61 p. Dissertação (Mestrado em Diversidade Biológica e Conservação nos Trópicos) – Universidade Federal de Alagoas. Instituto de Ciências Biológicas e da Saúde. 2015.

OLIVEIRA, L. **O sentido de lugar**. In: MARANDOLA JR, E.; WETHER, H. OLIVEIRA, L. (Orgs). Qual o espaço do lugar? São Paulo. 2014.

ORACION, E.G., MILLER, M.L., CHRISTIE, P. Marine protected áreas for whom? Fisheries, Tourism, and Solidarity in a Phillipine Community. **Ocean and Coastal Management**. 2005. 49:393-410.

PADUA. M.T.J **Do sistema nacional de unidades de conservação**. In: MEDEIROS, R.; ARAÚJO, F.F.S. (Org.). Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. Brasília: MMA, 2011. 220p. cap.2.

PEDROSA, Beatriz Mesquita Jardim. **Pesca artesanal e áreas marinhas protegidas em Pernambuco: uma abordagem multidimensional e institucional**. Recife. 2016. 182 p. Tese (Doutorado em Recursos Pesqueiros e Aquicultura) - Universidade Federal Rural de Pernambuco. 2016.

PRATES, A.P.L.; GONÇALVES, M. A.; ROSA, M.R. **Panorama da conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos no Brasil**. Brasília: MMA/SBF/GBA, 2012. 152 p.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Governance for sustainable human development**. 1997.

PNUD. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/>> Acesso em: 15 de outubro de 2016.

POMEROY R.; DOUVRE, F. The engagement of stakeholders in the marine spatial planning process. **Marine Policy**. 2008. 32: 816– 822.

RAFFESTIN, C. Por uma geográfica de poder. Trad.: Maria Cecília França. São Paulo. Ed. Ática. 1993.

RANIERI, V.E.L.; MEDEIROS, R.; VALVERDE, Y.; D'AVIGNON, A.; PEREIRA, G. S.; BARBOSA, J. H. C.; SOUSA, N.O.M. **Passado, presente e futuro do sistema nacional de unidades de conservação: uma síntese dos resultados do seminário nacional**. In: MEDEIROS, R.; ARAÚJO, F.F.S. (Org.). Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado,

realizações presentes e perspectivas para o futuro. Brasília: MMA, 2011. 220p. cap. 9.

RASTOGI, R; BADOLA, R; HUSSAIN, S.A; HICKEY, G.M. Assessing the utility of stakeholder analysis to Protected Areas management: The case of Corbett National Park, India. **Biological Conservation**. 2010, v. 143, p. 2956–2964.

RODRIGUES, L.S; PEREIRA, J.O.L. **Promovendo Educação Ambiental por Meio das Inteligências Múltiplas: O Programa Verde Perto**. IV Encontro Nacional da Anppas . 2008 Brasília.

SANTOS, E.C.S ; SOUZA, C.N ; SELVA, V.S.F. **Relações radiais de governança na APA Costa dos Corais**. In: I Seminário de pesquisa da APA Costa dos Corais, 2016. Tamandaré/PE.

SANTOS, M. H. C. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente**. 1997; V. 40, nº 3. Rio de Janeiro, RJ.

SÃO MIGUEL DOS MILAGRES. Lei municipal de n.145. 2010. **Dispõe sobre a proibição de veículos em área de praia**. São Miguel dos Milagres, 2010.

SELVA, V. S. F.; SOUZA, C. N.; GOUVEIA, R. L.; SANTOS, E. C. S. **Práticas turísticas em áreas protegidas: um olhar sobre a Área de Proteção Ambiental - APA Costa dos Corais, Brasil**. In: Giovanni Seabra. (Org.). Terra - paisagens, solos, biodiversidade e os desafios para um bom viver. 1ed.Ituiutaba: Barlavento, 2016, v. 1, p. 1024-1034.

SHIAVETTI, A.; NOBRE, D.M.; Acordos de pesca, governança e conselho deliberativo de reserva extrativista: caso da Resex de Cassurubá, Caravelas, Bahia, Brasil. **Bol. Inst. Pesca**, São Paulo, 2013; 39(4): 445 – 455.

SOUSA. N.O.M.; SANTOS, F.R.P.; SALGADO. A.S.; ARAÚJO, F.F.S. **Dez anos de história: avanços e desafios do sistema nacional de unidades de conservação da natureza**. In: MEDEIROS, R.; ARAÚJO, F.F.S. (Org.). Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. Brasília: MMA, 2011. 220p. cap. 1.

STOKER, G., 1998. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal** 50, 17–28.

stories/conapac/Mem%C3%B3ria\_da\_4\_reuni%C3%A3o\_do\_CONAPAC\_Aprovada.pdf> Acesso em: 22 de dezembro de 2016.

THOMASSIN A., WHITE C.S., STEAD S.S., DAVID G. Social acceptability of a Marine Protected Area: the case of Reunion Island. **Ocean and Coastal Management**. 2010. 53(4):169–79

THOMAZI, S. M. **Cluster de turismo: introdução ao estudo de arranjo produtivo**. São Paulo: Aleph, 2006. (Série Turismo).

THURMOND, V.A.; **The Point of Triangulation**. Journal of Nursing Scholarship - J NURS SCHOLARSH , 2001 vol. 33, no. 3, pp. 253-258.

TOYOTA APA COSTA DOS CORAIS. **Projeto Toyota APA Costa dos Corais**. Photos/photography by Araquém Alcântara; [tradução Larissa Souza]. 1 ed. São Paulo: Master Projetos e Empreendimentos Culturais, 2016.

TUAN. Y. **Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente**. Trad.: Livia de Oliveira. Londrina: Eduel, 2012.342p.1980-2012.

VIANA, V.M. **Envolvimento sustentável e conservação Das florestas brasileiras**. In: DIEGUES, A.C.; VIANA. V.M (Org). Comunidade Tradicionais e Manejo dos Recursos Naturais da Mata Atlântica. 2ª edição - São Paulo: Hucitec: NUPAUB-USP: CEC, 2004.

VIEIRA, Augusto Jackie do Nascimento Lopes. **Processos de governança em Áreas de Proteção Ambiental** - Análise a partir do conselho gestor da APA Itupararanga - SP. São Paulo. 2010. 183p. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Geografia Física), Universidade de São Paulo. 2011.

VIEIRA, P.F. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências**. Florianópolis: Secco/APED. 2005.416p.

VOYER, M.; GOLLAN, N.; BARCLAY, K.; GLASTONE, W.; 'It's part of me'; understanding the values, images and principles of coastal users and their influence on the social acceptability of MPAs. **Marine Policy**. 2015.52:93–102

WWF-BRASIL e ELAP. **Lições aprendidas sobre Zoneamento em Unidades de Conservação e no seu entorno**: comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de Unidades de Conservação. Brasília: WWF-Brasil, 2015.

WWF-BRASIL; ICMBIO. **Efetividade de Gestão de Unidades de conservação Federais no Brasil: Resultados de 2010**. Brasília: 2012.

YAZIGI, E. **A alma do lugar**: Turismo, planejamento e turismo. São Paulo: Contexto, 2003.

## **APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS CONSELHEIROS DA APA COSTA DOS CORAIS**

### **- LEGITIMIDADE**

- 1- Como você enxerga o papel do ICMBio na gestão da APA Costa dos Corais?
- 2- Considerando os objetivos de criação da APACC quais os pontos positivos e negativos da gestão da APA
- 3- Como é realizado o processo de escolha da chefia da APACC?

### **- TRANSPARÊNCIA**

- 4- Como as decisões do Conselho são tomadas?
- 5- Durante as reuniões fica claro os motivos pelos quais determinadas decisões foram tomadas? Pode citar um exemplo?
- 6- Como as informações sobre o que está acontecendo na APA são repassadas?
- 7- O que poderia ser feito para melhorar a comunicação entre a APACC e os usuários?

### **- RESPONSABILIDADE**

- 8- Quais os papéis do poder público: ICMBio, prefeituras, secretarias estaduais na gestão da APACC?
- 9- Qual o papel da sociedade civil na gestão da APACC?

### **- INCLUSÃO**

- 10-Como se dá a participação de quem não é conselheiro nas reuniões do Conselho e nas ações da APACC?
- 11-Você acha que o Conselho é bem representativo?
- 12-Existem críticas da comunidade com relação a APACC?

### **- JUSTIÇA**

- 13-Como são recebidas as opiniões e visões dos conselheiros durante as reuniões?
- 14-Você observa alguma diferença entre o acolhimento de opiniões de diferentes conselheiros?
- 15-Na sua opinião, houve alguma situação em que um conselheiro ficou Inibido de falar?

### **- CONECTIVIDADE**

- 16-As ações da APA são realizadas em conjunto com instituições da sociedade civil? Quais?

17-De que maneira a gestão da APA coopera e se articula com os outros órgãos do poder público para desenvolver suas ações?

- RESILIÊNCIA

18-No surgimento de um novo desafio, como a gestão e o conselho da APACC se posicionam para resolvê-lo?

19-**Como a gestão da APA se organiza para gerenciar as possíveis ameaças e oportunidades -Exclusivo para o ICMBio.**

- **SUGESTÕES PARA MELHORIA DA GESTÃO E DO CONSELHO.**

20-Na sua opinião, como a gestão da APACC pode melhorar?

21-Como o Conselho da APACC poderia ser melhorado?

**APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO SEMIESTRUTURADO APLICADO AOS  
MORADORES DO ENTORNO DA ZC**

**QUESTIONARIO - Moradores**

**Percepções com relação à APA Costa dos Corais  
e a Zona de Conservação do Peixe-boi.**

Data da aplicação do questionário: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Q1-** Local de realização da entrevista/município? \_\_\_\_\_

**Aspectos socioeconômicos:**

**Q2-** Idade: \_\_\_\_\_

**Q3-** Gênero: ( )F ( )M

**Q4-** Ocupação: ( ) \_\_\_\_\_

**Q5-** Com carteira assinada ( ) Sem carteira assinada ( ) Funcionário público ( )  
) Aposentado ( ) outro ( )

**Q6-** Escolaridade: ( ) Não frequentou a escola

( ) Fundamental Incompleto

( ) Fundamental completo

( ) Médio incompleto

( ) Médio completo

( ) Superior incompleto

( ) Superior completo

( ) Pós-graduação

**Q7-** Local de Nascimento: \_\_\_\_\_

**Q8-** Tempo de Moradia no município: \_\_\_\_\_

**Q9-** A renda da família é: ( ) inferior a 1 salário mínimo ( ) 1 salário mínimo ( )  
) Entre 1 e 2 salários mínimos ( ) Entre 2 e 3 salários mínimos ( ) Entre 4 e 5  
salários mínimos

**Q10** - Para onde vai o esgoto de sua casa? ( ) fossa ( ) rua ( ) rio ou mangue  
( ) rede publica

**Q11**- Para onde vai o lixo da sua casa? ( ) Queima ( ) Coleta pública ( ) Mato ( )  
Mangue

**Conhecimento sobre a APA Costa dos Corais, a Zona de Conservação e o habitat:**

Q12- Você já ouviu falar da APA Costa dos Corais? ( ) sim – o que é?  
\_\_\_\_\_ ( ) não – **ir para a Questão 16.**

Q13- Aqui estamos dentro ou fora da APA? ( ) Dentro ( ) Fora ( ) Não sei

Q14- O que a Apa Costa dos Corais protege? ( ) peixe-boi ( ) mangue ( )  
praias ( ) outros animais marinhos ( ) a comunidade.

Q15- A existência da Apa Costa dos Corais traz benefícios para proteção do meio ambiente aqui no seu município? ( ) sim – qual? \_\_\_\_\_ ( ) não – porque? \_\_\_\_\_.

Q16- Você sabe quais atividades são proibidas ou fiscalizadas com relação ao meio ambiente aqui na região?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Q17- Quem fiscaliza o meio ambiente na região? ( ) ICMBio/ IBAMA ( ) Prefeitura ( ) Batalhão ambiental ( ) outro \_\_\_\_\_

Q18- Você conhece alguém que trabalha no ICMBio/IBAMA aqui da região? ( ) sim ( ) não

Q19- Aqui existe uma Zona de Conservação do Peixe-boi, você já ouviu falar sobre ela? ( ) sim ( ) não

Q20- Aqui na região existem peixes-boi, você já viu algum? ( ) sim ( ) não

Q21- Podemos alimentar e tocar o peixe-boi? ( ) sim ( ) não ( ) não sei

Q22- A presença dos peixes-boi trouxe benefícios ou prejuízos para as pessoas da comunidade? ( ) benefício ( ) prejuízo. Quais?  
\_\_\_\_\_

Q23- As pessoas utilizam o mangue? ( ) sim – como? \_\_\_\_\_ ( ) não

Q24- Podemos andar de carro, moto ou quadriciclo nas praias? ( ) sim ( ) não ( ) não sei

Q25- Podemos andar de Jet Ski, antes dos recifes? ( ) sim ( ) não ( ) não sei

Q26- Existe uma associação específica que faz o passeio para ver o peixe-boi? ( ) sim – onde fica? \_\_\_\_\_ ( ) não ( ) não sei

Q27- Existe uma associação específica para fazer o passeio das piscinas naturais? ( ) sim – onde fica? \_\_\_\_\_ ( ) não ( ) não sei

Q28- Você acha que os turistas trazem benefícios para comunidade? ( ) sim – quais? \_\_\_\_\_ ( ) não – porque? ( ) não sei

### **Envolvimento comunitário:**

Q29- É membro de alguma associação ( ) sim – qual? \_\_\_\_\_ ( ) não

Q30- Como fica sabendo das reuniões e acontecimentos da sua comunidade?

\_\_\_\_\_

Q31- Quando você fica sabendo de alguma reunião ou projeto na comunidade que vai ajudar o meio ambiente, você participa? ( ) sim ( ) não –

Porque? \_\_\_\_\_ ( ) as vezes.

Q32- Já participou de alguma reunião sobre a APA Costa dos Corais?

( ) sim ( ) não

### **Percepções:**

33. O meio ambiente precisa ser protegido

34. As praias da minha cidade estão cada vez mais limpas.

35. A renda da minha família aumentou com a chegada dos turistas.

36. A ponte entre Porto de Pedras e Japaratinga seria muito boa para nossa comunidade.

37. O mangue está cada vez mais conservado.

38. As leis que protegem a natureza atrapalham a vida das pessoas.

39. Os funcionários do ICMBio/IBAMA estão cuidando da natureza.

40. Todo mundo deveria ter direito de cortar o mangue.
41. Todo mundo deveria usar veículos nas praias.
42. Os turistas deveriam andar de Jet skis onde quisessem.
43. Os moradores deveriam ter permissão para pescar ou pegar caranguejo na época do defeso.
44. A comunidade vivia melhor sem o peixe-boi na região.
45. Gosto quando a cidade fica cheia de turistas.
46. Pessoas com baixa renda deveriam ter permissão para construir em cima do mangue.
47. O peixe-boi não precisa de proteção.
48. Os preços da região aumentaram com a chegada dos turistas.
49. Os turistas poderiam tocar o peixe-boi.
50. Os moradores poderiam tocar no peixe-boi.
51. A cada ano tem mais caranguejo no mangue.
52. Os funcionários do ICMBio/IBAMA estão sempre dando informações sobre a APA Costa dos Corais
53. Sempre ficamos sabendo quando tem uma reunião sobre a APA Costa dos Corais.
54. O uso de água sanitária para pescar o polvo deveria ser liberado.
55. Prefiro morar aqui do que na cidade grande.
56. A Prefeitura ajuda a proteger o meio ambiente.
57. Eu tenho orgulho em morar perto da APA Costa dos Corais.
58. Tenho medo que minha cidade cresça demais.