

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

NATHALY LOHANE DE OLIVEIRA

**A ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL COSTA DOS CORAIS ESTÁ NA AGENDA
DE SEUS MUNICÍPIOS? ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS**

Recife

2022

NATHALY LOHANE DE OLIVEIRA

**A ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL COSTA DOS CORAIS ESTÁ NA AGENDA
DE SEUS MUNICÍPIOS? ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Bacharelado em Ciência Política da
Universidade Federal de Pernambuco, como
requisito parcial para obtenção do título de
bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Andrea Quirino Steiner

Recife

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Oliveira, Nathaly Lohane de .

A Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais está na agenda de seus municípios? Análise das políticas públicas municipais / Nathaly Lohane de Oliveira. - Recife, 2023.

50 p. : il., tab.

Orientador(a): Andrea Quirino Steiner

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Ciência Política, 2023.

1. Ciência Política. 2. Políticas públicas municipais. 3. Formação de Agenda. 4. Política marinha. 5. Unidades de Conservação. I. Steiner, Andrea Quirino. (Orientação). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

NATHALY LOHANE DE OLIVEIRA

**A ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL COSTA DOS CORAIS ESTÁ NA AGENDA
DE SEUS MUNICÍPIOS? ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Bacharelado em Ciência Política da
Universidade Federal de Pernambuco, como
requisito parcial para obtenção do título de
bacharel em Ciência Política.

Aprovado em: 26/10/2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Andrea Quirino Steiner (orientadora)
Departamento de Ciência Política - UFPE

Prof. Dra. Mariana Batista da Silva (membro interno)
Departamento de Ciência Política - UFPE

Prof. Dr. Rafael Cardoso Sampaio (membro externo)
Departamento de Ciência Política - UFPR

AGRADECIMENTOS

Ao longo da minha jornada acadêmica tive a oportunidade de ser agraciada por diversas mãos de apoio estendidas. Agradeço primeiramente a Deus por ter me permitido chegar até esse momento, foram muitas orações pedindo a sua bênção e que eu pudesse ter sabedoria para lidar com cada novo desafio na vida universitária.

Aos meus pais, Ivanete e Maurício, por sempre me proporcionarem o seu melhor. Muito obrigada mainha e painho por estarem do meu lado, sempre dispostos a me ajudar, mesmo quando vocês não entendiam do assunto, vocês foram e são essenciais na minha vida.

Também aos meus avós Francisca e Nilton (*in memoriam*) por me ensinarem a ser uma pessoa amorosa e dedicada a tudo que faço. Vó eu te agradeço especialmente por cada oração e palavras de força da senhora, foram elas que me fizeram chegar aqui hoje.

Agradeço ao meu companheiro, Idel, por estar ao meu lado em cada momento ao longo da universidade. Teus abraços de conforto, tuas vibrações por minhas vitórias, cada um dos teus conselhos e ajudas me tornaram uma mulher mais forte e confiante. Gratidão também aos meus sogros, Franciny e Souto, por terem me acolhido como sua filha e por serem minha segunda família.

Não poderia deixar de agradecer à minha orientadora, Andrea Steiner, uma das principais razões desse projeto se concretizar. Obrigada professora por acreditar em mim como pesquisadora e por topa os meus projetos, a senhora é essencial na minha vida acadêmica.

Gratidão também a toda a minha família e amigos que me ajudaram de alguma forma ao longo desses quatro anos. Saibam que cada momento de felicidade que vocês me proporcionaram foram determinantes para tornar a caminhada acadêmica, muitas vezes solitária, mais leve.

A cada professor do departamento de Ciência Política da UFPE, que me passaram um pouco de todo o seu conhecimento e proporcionaram a minha chegada até aqui. Especialmente os professores Dalson Britto e Rafael Mesquita, que ministraram a cadeira de Trabalho de Conclusão de Curso e me auxiliaram durante o período de escrita do estudo.

Nessa jornada da elaboração deste trabalho também foi de suma importância o apoio da bolsa de iniciação científica da FACEPE que oportunizou meios para a visita dos municípios estudados; também ao Departamento de Ciência Política da UFPE, que financiou parte dos custos da visita ao local; ao CEPENE Tamandaré por ter disponibilizado hospedagem ao longo de toda a semana em que estivemos lá; e ao Programa de Pesquisas Ecológicas de Longa Duração Tamandaré Sustentável (PELD-TAMS/CNPq) e ao Grupo de Estudos em

Meio Ambiente, Política e Relações Internacionais - MAPORI/UFPE, por terem promovido o desenvolvimento dessa agenda de pesquisa.

Por fim, agradeço a cada gestor público por ter me atendido e disponibilizado um tempo para falar sobre as políticas públicas locais e a importância delas socialmente e ambientalmente.

RESUMO

De que forma a Área de Proteção Costa dos Corais (APACC) está na agenda de seus municípios? A agenda de políticas ambientais no Brasil passou a ter um maior destaque na década de 1970, por meio de pressões externas. Entretanto, ao partirmos para o nível municipal ainda há dificuldades para a formulação e implementação de leis sobre questões ambientais. Dessa forma, o principal objetivo deste trabalho é verificar a presença dos objetivos da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais na agenda dos municípios que a integram. Metodologicamente, este trabalho combina análise de dicionário com análise categorial para descrever 61 leis de 13 municípios dos estados de Alagoas e Pernambuco sobre o meio ambiente, turismo e cultura local (1998-2021). Os resultados apontam que há formulação de leis sobre o meio ambiente; porém, assuntos que motivaram a criação da unidade, como proteção aos manguezais, recifes de corais e peixes-boi e demais espécies ameaçadas não possuem muita incidência quando comparados ao turismo. Por outro lado, a análise categorial nos mostrou que existe uma superioridade numérica das leis que aumentam a adequação à Área em relação àquelas que são neutras ou diminuem. Este trabalho avança na compreensão acerca dos temas que estão sendo abarcados na agenda municipal brasileira, principalmente as políticas ambientais.

Palavras-chave: formação de agenda; políticas públicas municipais; política ambiental; política marinha; unidades de conservação.

ABSTRACT

How is the Costa dos Corais Environmental Protection Area on the agenda of its municipalities? The environmental policy agenda in Brazil began to have more space from the 1970s on, due to external pressures. Nevertheless, there are still challenges in creating and implementing environmental laws at the municipal level. Methodologically, this study combines dictionary analysis with categorical analysis to describe 61 laws of 13 municipalities from the states of : Pernambuco and Alagoas, focusing on the environment, tourism, and local culture (1998-2021). The results show that environmental laws are being created. However, the topics that motivated the creation of the protected area, such as mangrove protection, coral reefs, and manatees and other threatened species, do not occur as much when compared to tourism. On the other hand, the categorical analysis showed that there are more laws that increase alignment to the protected area than those that are neutral or decrease protection. This study helps advance knowledge on themes approached by the Brazilian municipal agenda, especially regarding environmental policy.

Keywords: agenda creation; municipal public policy; environmental policy; marine policy; conservation units.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Municípios da APA Costa dos Corais	25
Quadro 1 –	Desenho de pesquisa	31
Quadro 2 –	Dicionário	33
Gráfico 1 –	Número de leis por município	36
Figura 2 –	Nuvem de frequência total das palavras do dicionário	38
Gráfico 2 –	Frequência total por palavra	38
Gráfico 3 –	Frequência de palavras ambientais	39
Figura 3 –	Mapa de calor da frequência das palavras por município	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Número de leis analisadas por assunto geral	36
Tabela 2 –	Frequência total de adequação à APACC	41
Tabela 3 –	Frequência relativa da adequação por Município	42

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA	Área de Proteção Ambiental
APACC	Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais
CEPENE	Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Nordeste
CF	Constituição Federal
CIRM	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
EBM	<i>Ecosystem Based Management</i> (Gestão Baseada em Ecossistemas)
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
MIT	Instituto de Tecnologia de Massachusetts
MMA	Ministério de Meio Ambiente
NGI	Núcleo de Gestão Integrada do ICMBio
ONGs	Organizações não Governamentais
OSF	<i>Open Science Framework</i>
PEDs	Projetos de Execução Descentralizada
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNRM	Política Nacional para Recursos do Mar
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
REBIO	Reserva Biológica
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
UC	Unidades de Conservação
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNCLOS	Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	14
2.1	Agenda de Meio Ambiente	16
2.2	Agenda Ambiental Brasileira	18
2.3	Conservação Marinha Brasileira	22
2.4	Gestão Ambiental Municipal	23
3	A ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL COSTA DOS CORAIS	25
3.1	Objetivo I - Conservação dos Recifes	27
3.2	Objetivo II - Conservação do peixe-boi marinho	27
3.3	Objetivo III - Conservação dos mangues	28
3.4	Objetivo IV - Ordenar o turismo e outras atividades econômicas compatíveis com a conservação	28
3.5	Objetivo V - Incentivar as manifestações culturais e contribuir para o resgate da diversidade cultural regional	29
4	METODOLOGIA	30
4.1	Construção do Corpus	31
4.2	A análise de conteúdo	32
5	RESULTADOS E DISCUSSÃO	36
6	CONCLUSÕES	44
	REFERÊNCIAS	46

1. INTRODUÇÃO¹

De que forma a Área de Proteção Costa dos Corais (APACC) está na agenda de seus municípios? No Brasil, os ecossistemas recifais se tornaram um tema saliente por o país deter o único sistema recifal do Atlântico Sul, presentes em diversos municípios ao longo de toda a costa nordestina (PRATES, 2003). Além da sua importância biológica, contribuem socialmente e economicamente para o país, já que são responsáveis por vários serviços ecossistêmicos (alimento, proteção costeira, etc.) e as suas belezas atraem milhares de turistas para o litoral brasileiro. Entretanto, são os primeiros a sentir os impactos provocados pelas mudanças climáticas e a serem prejudicados pelas consequências da pesca predatória, da poluição e do turismo desordenado (FERREIRA; MAIDA, 2006).

Com a promulgação da Constituição Federal do Brasil, os municípios passaram a ter uma maior autonomia para a formulação de políticas públicas. Sendo assim, começaram a decidir os temas que iriam entrar para a sua agenda (MEIRELLES, 2013; MOURA, 2016).

Para discutirmos quais temáticas entraram na agenda e, por conseguinte, verificar se a APACC está na agenda de seus municípios, usamos como base a literatura de formação de agenda de políticas públicas a fim de elucidar os temas que estão presentes na agenda. Além disso, complementarmente, utilizamos a ideia de janelas de oportunidades (*policy windows*), visto que um evento de grande impacto (como a criação de uma unidade de conservação de grande porte como a APACC) pode levar aos formuladores de políticas públicas a rever os temas de interesse (LAYZER, 2016).

Áreas de proteção ambiental como a APACC são territórios que atraem muitos turistas e veranistas por causa de suas belezas naturais. Infelizmente, esse tipo de atividade pode impactar, direta ou indiretamente, nos ordenamentos públicos da localidade e, consequentemente, impedir que seus objetivos sejam alcançados plenamente. Dessa maneira, a partir da criação de políticas públicas ambientais voltadas para as finalidades propostas, é possível amenizar tais impactos (SOUZA, 2017).

Sendo assim, para responder a pergunta central da pesquisa, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, subdividida em análise de dicionário e análise categorial, a fim de examinar 61 leis dos 13 municípios que integram a Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (APACC), no período de 1998 até 2021.

Após esta introdução, o segundo capítulo aborda a literatura de agenda política, se subdividindo em agenda de políticas ambientais e agenda de políticas marinhas, e tratando

¹ Este trabalho deriva de um projeto de Iniciação Científica encerrado em Julho de 2022, agregando novos referenciais teóricos, dados e metodologia ao projeto inicial.

como cada assunto entrou no panorama político. Ademais, é discutida a governança municipal brasileira no âmbito das políticas ambientais.

Em seguida, no terceiro capítulo é realizado um breve histórico da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais e uma contextualização sobre os seus principais objetivos. A metodologia compõe o quarto capítulo do trabalho e apresenta o método utilizado e a forma de coleta e sistematização dos dados.

No quinto capítulo são apresentados e discutidos os resultados. Por fim, no sexto capítulo são tecidas algumas considerações finais.

2. AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Liu et al. (2010), a teoria de agenda das políticas entende como governo uma organização com capacidade e racionalidade limitada. A partir disso, a agenda pode ser definida como um acervo de temáticas ou problemas no qual o governo e indivíduos para além do governo passam a se concentrar em uma determinada época (KINGDON, 1995).

Ainda, é importante introduzirmos as diferentes concepções de *agenda setting*, essa temática tem foco distinto de acordo com a área de atuação. Em relação a comunicação, o estudo está interessado na relação da agenda e interesses da mídia com a agenda política, já a ciência política se debruça para a análise da construção de temas que podem se tornar políticas públicas (BRASIL; CAPELLA, 2015).

A partir disso, passou a haver uma maior ênfase das pesquisas acerca de quais temas eram considerados centrais para as comunidades. Assim, ocorreu o desenvolvimento da pesquisa sobre a agenda sistêmica, mais voltada para assuntos de interesse da população, e a agenda governamental, temáticas de interesse dos tomadores de decisão (COBB; ELDER, 1971).

A agenda sistêmica é caracterizada por temas vistos como relevantes para os indivíduos e que devem ser tratados pelo governo. Dessa forma, os assuntos da agenda sistêmica ganham notoriedade a partir do momento em que as pessoas passam a dar relevância a temática. Entretanto, nem todos os assuntos que fazem parte da agenda sistêmica vão possuir notoriedade dos atores e farão parte da agenda governamental. Já a agenda governamental contém os tópicos considerados relevantes pelos agentes do governo e que, assim, possuem uma maior probabilidade de se tornarem políticas públicas (COBB; ELDER, 1971; CAPELLA, 2018).

A construção da agenda, portanto, é um processo pelo qual os temas precisam passar para que consigam destaque pelos agentes políticos e é composta por fases não ordenadas, ou seja, não necessariamente o tema irá seguir as fases a seguir em ordem. Para a sua formação é necessário identificar, reconhecer e determinar os problemas que ocorrem por meio de mudanças no mundo conhecido. Logo após, ocorre uma delimitação do campo em que o problema está situado para que assim sejam encontradas soluções adequadas à temática. Em seguida, o assunto se torna pauta dos governos, o que geralmente acontece por meio de pressões sociais. Por fim, os governantes implementam ou não as soluções relativas a tais questões (LIU et al., 2010; VIG; KRAFT, 2015). Sendo assim, o estudo da agenda procura padrões sobre os assuntos que estão sendo incentivados e obtendo assistência do governo (DOVERS, 2013).

Um dos modelos explicativos do processo de formação de agenda é o equilíbrio pontuado. Nessa perspectiva, a agenda política passaria por longos períodos de estabilidade, mas também por períodos de grandes e rápidas transformações, podendo ser explicado pela interação entre as crenças e valores postos em determinada política pública (BAUMGARTNER; JONES, 1991).

Ainda, os assuntos de atenção normalmente dispõem de mais de uma dimensão, ou seja, assuntos de meio ambiente podem ser vistos sob a ótica de desenvolvimento industrial ou proteção ambiental e essas dimensões estão conectadas às crenças dos atores. A partir disso, os cidadãos comuns conseguem distinguir essas dimensões, enquanto a política só consegue se concentrar em uma dimensão por vez (BAUMGARTNER; JONES, 1991).

Outro modelo é o de fluxos múltiplos, desenvolvido por Kingdon (1995). O autor considera que os governantes têm uma capacidade limitada de lidar com problemas, por causa da sua racionalidade limitada; por isso, a lista de problemáticas abrangida será reduzida aos fatores que forem considerados mais importantes (KINGDON, 1995; LIU et al., 2010).

O modelo considera que a formação da agenda não ocorre de maneira linear, pois existem distintos fatores que levam um tema a entrar na agenda política. Esses fatores estão presentes nos três fluxos: 1. fluxo do problema; 2. fluxo das políticas públicas; 3. fluxo político (KINGDON, 1995).

O fluxo de problemas parte do pressuposto que algumas questões ganham mais atenção dos formuladores de políticas do que outras. Esse é o local de surgimento dos problemas e também onde os tomadores de decisão dedicam sua atenção inicial à questão. Portanto, indicadores e eventos, como uma crise ambiental, são relevantes para trazer a atenção para a pauta (LIU et al., 2010; BATISTA; DOMINGOS; VIEIRA, 2020). Assim, quanto mais um assunto se torna conhecido pelos indivíduos, mais essas pessoas passam a fazer pressão para o governo tornar o tema como política pública (BRASIL; CAPELLA, 2015).

O fluxo das políticas públicas é o local em que especialistas pensam as possíveis soluções para resolver os problemas que surgiram na primeira etapa. Entretanto, como destacado por Batista, Domingos e Vieira (2020), é possível haver soluções sem ter necessariamente um problema, pois o chamado ciclo das políticas não ocorre de forma linear, conforme veremos adiante.

Por fim, o fluxo de políticas trata a inserção de um assunto na agenda como fruto da vontade política, dependendo de barganha por intermédio de patrocínio dos empresários à política (BATISTA; DOMINGOS; VIEIRA, 2020).

A partir da demonstração de interesse governamental no assunto, a política seguirá no ciclo de políticas públicas, que contém cinco etapas: 1) a formulação da agenda; 2) a tomada de decisão; 3) a adoção da política; 4) a implementação da política; e 5) a avaliação da política (BATISTA; DOMINGOS; VIEIRA, 2020). Apesar das políticas não seguirem o ciclo de maneira necessariamente sequencial ou ordenada, a relevância de compreender o mesmo se dá pelo fato de que as soluções de políticas públicas não são permanentes. Novos eventos podem mudar as percepções dos atores políticos, modificando também a agenda política e, conseqüentemente, determinados aspectos do ciclo (VIG; KRAFT, 2015).

Assim, os atores políticos possuem um importante papel nessa trajetória, pois podem aumentar ou diminuir a saliência de um tema ao escolher colocá-lo (ou não) na agenda. Ademais, a prevenção aos possíveis danos que o problema pode trazer é um relevante fator para os atores cuidarem do mesmo, visto que o dano iminente pode aumentar o desejo de mudança da população (LAYZER, 2016).

Sendo assim, a entrada de um tópico na agenda pode ser disposto também a partir de uma janela de oportunidade (*policy window*); ou seja, um evento de grande impacto, como o aumento da poluição, pode fazer com que os formuladores de políticas revejam as políticas já formuladas, coloquem o tema novamente em pauta (agora com novos conhecimentos) e criem novas soluções (LAYZER, 2016).

Neste capítulo trataremos de três aspectos relativos à agenda ambiental: a literatura sobre a agenda ambiental, de maneira mais ampla; a agenda ambiental brasileira; a agenda de conservação marinha no Brasil; e a gestão ambiental municipal.

2.1 Agenda de Meio Ambiente

Dovers (2013, p.114) apresenta três perguntas primordiais para o estudo da agenda ambiental, são elas: “quais preocupações vêm e vão, são focadas ou negligenciadas?; o que compõe a agenda de políticas ambientais?; “O que concebemos como política ambiental é estável em suas partes constituintes, mesmo quando estas recebem mais ou menos atenção?”. Esse trabalho, inserido na temática de agenda ambiental, propõe responder a segunda questão sobre o assunto, com foco em agendas municipais. Além disso, a análise de conteúdo nos possibilitará a resposta sobre quais assuntos são mais focados e quais estão sendo negligenciados, dentro das categorias abordadas.

Nesta seção faremos um breve histórico da entrada da questão ambiental na agenda global, destacando alguns eventos importantes.

O meio ambiente passou a receber maior atenção na agenda política internacional entre as décadas de 1960 e 1970. Nessa época, a sociedade começou a se preocupar mais com as ameaças ao meio ambiente, estimulando também o interesse dos atores governamentais (VIG; KRAFT, 2015).

O primeiro Dia da Terra foi celebrado em 1970, nos Estados Unidos. A data é um marco do fórum ambiental ocorrido no país, que juntou mais de 20 milhões de pessoas em protestos contra a poluição e a favor da formulação de leis de proteção a espécies ameaçadas de extinção (FRAGOSO, 2022). Naquele momento houve uma virada de chave na agenda ambiental, pois percebendo a mobilização social em favor do meio ambiente, os formuladores de políticas passaram a ver o tema como saliente, proporcionando uma maior atenção (VIG; KRAFT, 2015).

Ainda na década de 1970, o Clube de Roma e o Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) disponibilizaram o relatório de *Limits to Growth* (1972), alertando sobre os problemas trazidos pelo crescimento econômico, a explosão demográfica e a possibilidade de esgotamento dos recursos naturais (SOUSA, 2005).

Também em 1972 aconteceu a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, conhecida como Conferência de Estocolmo. Os assuntos discutidos na reunião se baseavam no relatório exposto pelo Clube de Roma e MIT. O intuito da Conferência era estimular que os governos agissem em favor da proteção ambiental. Na ocasião, o Brasil mostrou-se contrário a uma maior proteção em detrimento do desenvolvimento econômico, defendendo a soberania de decisão de cada país (SOUSA, 2005; MOURA, 2016).

Com a intensificação do debate ambiental, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), criado em 1972 como consequência da Conferência de Estocolmo, proporcionou a produção do chamado Relatório Brundtland, *Our Common Future*. A produção do relatório contou com a participação de distintas organizações internacionais e propunha o conceito de desenvolvimento sustentável para todos os países (PECCATIELLO, 2011).

Assim, nos anos 1990, os governantes mundiais declaravam publicamente que tomariam medidas de cuidado à biodiversidade e de cessar a poluição das águas e da atmosfera (VIG; KRAFT, 2015). Nessa mesma década, um importante marco para a agenda ambiental mundial foi a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro e popularmente conhecida como Rio-92 ou Eco-92. Algumas consequências positivas dessa conferência foram: as convenções do clima e

da biodiversidade, a Agenda 21, a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Declaração de Princípios para as Florestas.

A preocupação com o meio ambiente ficou ainda mais urgente no século 21. As discussões firmadas na Rio 92 foram revistas e reafirmadas na chamada Rio +20, ocorrida também no Brasil (VIG; KRAFT, 2015; MOURA, 2016). Assim, no ano de 2002, Joanesburgo, maior cidade da África do Sul, foi palco da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável. Na ocasião, os líderes traçaram estratégias para uma execução efetiva da Agenda 21 (VIG; KRAFT, 2015).

Além disso, em 2015, na reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas, foi efetivada a declaração *Transformando nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, mais conhecida como Agenda 2030. O documento formula, a partir de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma estratégia de ação para a melhora global (JANNUZZI; CARLO, 2018). Ainda, atualiza os Objetivos do Milênio, em vigor anteriormente.

Seguindo a linha de desenvolvimento sustentável, o PNUMA, juntamente a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), declararam a década de 20 do século 21 como a “Década da Restauração dos Ecossistemas”, colocando na agenda global a necessidade de ações voltadas à recuperação de ecossistemas. Afinal, apesar dos trabalhos realizados desde o século passado para a proteção dos recursos naturais, ainda há um crescimento do uso desses recursos, afetando o ambiente (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2021).

2.2 Agenda Ambiental Brasileira

Para adentrar na formação da agenda ambiental brasileira, é relevante entendermos que a formação da política de meio ambiente brasileira segue a mesma lógica das outras políticas. São criadas a partir do contexto político-institucional passado pelo Brasil no momento. Dessa forma, a temática ambiental brasileira torna-se também uma imagem da política internacional mundial (CÂMARA, 2013).

A agenda ambiental brasileira existe desde o período colonial (MARCONDES, 2005). Entretanto, a diversidade natural brasileira tornou-se alvo de políticas públicas apenas na década de 1930. Dentre outros marcos, nessa década foi estabelecido o Parque Nacional de Itatiaia, a primeira área ambientalmente protegida (MOURA, 2016).

Porém, a agenda só ganhou notoriedade a partir da década de 1960, logo após a formação de organizações ambientalistas em todo o mundo (PECCATIELLO, 2011;

MOURA, 2016). Na época essas políticas não possuíam um órgão ambiental centralizador, pois o foco era o controle dos recursos naturais para um melhor uso econômico (MOURA, 2016, p. 13).

Pode-se dizer que durante o século XX houve dois grandes modelos de desenvolvimento. O primeiro deles era o de industrialização e de aumento do consumo que predominou até perto dos anos 1970. Já o segundo modelo foi uma resposta ao primeiro, pois os efeitos de um desenvolvimento desenfreado já eram perceptíveis. Dessa forma, não era possível continuar com uma expansão despreocupada com o meio ambiente, sendo necessário considerar o conceito de desenvolvimento sustentável (DUARTE; MALHEIROS, 2014).

O comportamento do Brasil na década de 1970, apesar de olhar mais para o meio ambiente, ainda priorizava a economia; portanto, se tratava de uma agenda mais desenvolvimentista que conservacionista (DRUMMOND, 1999; CÂMARA, 2013). O foco ainda estava majoritariamente na utilização dos recursos naturais para o desenvolvimento industrial do país (MOURA, 2016).

Esse período de tempo foi marcado por uma autoridade federal sobre o uso do solo e dos recursos naturais, o que causou a concorrência entre agentes políticos e a elite industrial pelo controle das ações relacionadas ao meio ambiente (NEDER, 2002).

Como visto anteriormente, apesar de um maior engajamento por parte do Estado nos anos 1960s, ainda não eram todos os temas que estavam sendo priorizados. Por isso, além da macro divisão entre expansão e desenvolvimento sustentável, Monosowski (1989 *apud* PECCATIELLO, 2011) identifica quatro etapas de atuação de políticas ambientais focados pelo governo federal na época: 1) administração dos recursos naturais; 2) controle da poluição industrial; 3) planejamento territorial e 4) gestão integrada de recursos. Cada uma dessas etapas foi determinante para a consolidação da política ambiental brasileira até a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, em 2002.

A primeira etapa iniciada nos anos 1930, ainda focada no desenvolvimento econômico, foi marcada por uma regulação dos recursos naturais considerados mais relevantes na época. No período, o Brasil estava no processo de industrialização e urbanização, sendo portanto, uma temática relevante para a agenda brasileira. A fim de dar suporte ao desenvolvimento, o governo passou a criar (ou atualizar) códigos, estatutos e agências relacionados à água, energia, terras, florestas e pesca (PECCATIELLO, 2011).

Ainda com foco na industrialização, mundialmente começava a se perceber os impactos da degradação ambiental desenfreadas em favor da industrialização. Em 1972 foi realizada a citada Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, o Brasil

ainda estava pouco disposto a optar por uma maior proteção ambiental em detrimento do desenvolvimento. Esse posicionamento fez com que o governo brasileiro sofresse duras críticas e aumentasse a pressão internacional para a entrada na agenda de meios que garantissem a diminuição da poluição. Assim, nos anos de 1970, início da segunda etapa, o governo foi pressionado a criar a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA). Apesar do termo genérico “meio ambiente” em seu nome, a SEMA acabou focando nas questões de poluição (PECCATIELLO, 2011).

A partir dessa política econômica adotada pelo Estado, com a propagação da industrialização e da fronteira agrícola mecanizada, houve um processo grande de êxodo rural, o que levou a um aumento populacional nas capitais e, consequentemente, à urbanização (CÂMARA; CARVALHO, 2002).

Ainda na década de 1970, nesse contexto socioambiental iniciou-se a terceira fase, pois com o crescimento desenfreado da urbanização houve também um aumento da utilização dos recursos naturais. Entretanto, não havia um manejo adequado, levando à escassez, passando-se a ver a necessidade de regular as ações das fábricas (PECCATIELLO, 2011).

A quarta e última fase teve seu começo logo nos primeiros anos da década de 1980. Na ocasião houve a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA (Lei nº 6.938/1981) que deu abertura para a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Com caráter inovador, agora o Estado passou a ser responsabilizado por suas ações contra o meio ambiente e a precisar cumprir as legislações ambientais tal qual as empresas privadas (PECCATIELLO, 2011; MOURA, 2016).

Nesse contexto, a agenda ambiental brasileira passou a ser cada vez mais integrativa. A criação da PNMA, vigente até a atualidade, melhorou a competência institucional de diversos órgãos públicos, estruturou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Ministério de Meio Ambiente (MMA), além de administrar as unidades de conservação já existentes na época. Ainda, fomentava os Projetos de Execução Descentralizada (PEDs), que eram geridos pelos municípios que formavam projetos para o melhoramento do meio ambiente (MOURA, 2016).

Além disso, na mesma época, iniciou-se os trabalhos sobre avaliação de impactos ambientais (1986); entretanto, a agenda brasileira ainda não tinha normas ambientais gerais bem estabelecidas. A partir disso, grupos sociais começaram movimentos avessos à destruição ambiental, o que levou ao crescimento das pressões políticas, à formulação de mais leis ambientais e também a uma revisão político-institucional (CÂMARA, 2013).

Nessa fase as perspectivas brasileiras começaram a mudar, pois o desenvolvimento econômico não poderia se sustentar em face dos altos níveis de degradação ambiental. Dessa forma, os atores políticos governamentais e não governamentais perceberam que era necessário ter uma nova visão sobre o meio ambiente, com ações responsáveis para proporcionar uma manutenção desses recursos no futuro (SOUSA, 2005).

A nova Constituição Federal (BRASIL, 1988) trouxe mudanças importantes que alteraram a dinâmica da agenda de meio ambiente. A primeira delas foi a inserção de um capítulo específico para o meio ambiente (Capítulo IV), fazendo o tema passar a ter caráter constitucional. Ainda, conectou o desenvolvimento econômico e social à condição do meio ambiente, trazendo mais aspectos integrativos em detrimento ao desenvolvimento econômico clássico (CÂMARA, 2013; MOURA, 2016)

Além disso, político-institucionalmente ocorreu uma maior descentralização das políticas ambientais, acompanhando o processo de descentralização do próprio país. Os municípios se tornaram um ente federal com personalidade própria, assim, a competência do assunto seria compartilhada entre a União, estados e municípios. A partir daquele momento os municípios tiveram maior autonomia para a estruturação de suas instituições ambientais (MOURA, 2016).

Nacionalmente, o governo ao ser pressionado pela sociedade internacional, principalmente na iminência da realização da Rio 92, passou a ter um papel mais efetivo quanto ao meio ambiente, precisando encarar o equilíbrio entre a necessidade do desenvolvimento e a proteção do ambiente. Por isso, a agenda ambiental precisou mudar novamente a partir dos anos 1990 (SOUSA, 2005).

Em 2000, buscando a consolidação da importância da proteção ambiental, o governo federal criou, por meio da Lei nº 9985/2000, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O intuito é estruturar e padronizar as classes das UCs e também as normas que vão gerir, visto que anteriormente essas regras estavam esparsas em diferentes leis (MOURA, 2016).

Para complementar a fiscalização e adequação das Unidades de Conservação, em 2007 criou-se o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) a fim de gerenciar essas UCs e executar programas de pesquisa, preservação e conscientização sobre as mesmas. O ICMBio nasceu por meio de um desmembramento do IBAMA, que passou a ser responsável pelo licenciamento e fiscalização ambientais (MOURA, 2016).

2.3 Conservação Marinha Brasileira

Os oceanos são importantes para o equilíbrio do ciclo ambiental, pois sua interrelação com o sistema terrestre e atmosférico proporciona regularização climática, levando à uma adequada transferência de calor e energia (BIGAGLI, 2016).

Entretanto, devido ao seu papel necessário de manutenção do ciclo climático, eles se tornam pontos de atenção quanto às interferências humanas. Sendo assim, o aumento das demandas humanas por recursos naturais impactam diretamente o seu funcionamento físico, químico e biológico, gerando uma pressão ao ecossistema (ARKEMA; ABRAMSON; DEWSBURY, 2006; BIGAGLI, 2016).

A agenda global dos oceanos iniciou de forma mais tardia que as outras e foi se desenhando a partir da partilha global com fins comerciais, da soberania marítima dos Estados dentro de suas fronteiras e da proteção do ecossistema marinho (THORNE-MILLER, 1999; STEINER, 2011).

A supracitada Conferência de Estocolmo foi um dos primeiros eventos a trazer a importância da conservação oceânica para a agenda global, tratando sobre a importância de ter ações contra a poluição dos mares. De fato, a partir da década de 1960 diversas instâncias governamentais e não-governamentais começaram a dar mais atenção à proteção dos mares, com a criação de grandes Organizações não Governamentais (ONGs) transnacionais de proteção marinha (STEINER; CIA ALVES; SANTOS, 2022) e a assinatura de diversos acordos no âmbito da Organização Marítima Internacional na década de 1970 em diante. Pouco depois, em 1981, foi assinada a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (UNCLOS), trazendo questões de ordenamento do espaço marinho, entre outros pontos (GONÇALVES, 2018).

No Brasil, a conservação marinha ganhou notoriedade após a UNCLOS, que abriu espaço para uma efetiva atuação da SEMA e da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) (GONÇALVES, 2018).

Tendo em vista o começo de uma maior atenção às políticas públicas marinhas, em 1980, foi criada a Política Nacional para Recursos do Mar (PNRM), com reedição em 2005, a fim de orientar o uso sustentável dos recursos marinhos. O objetivo era a utilização conjunta de recursos humanos, pesquisa e tecnologia marinha, além da gestão integrada dos recursos (GONÇALVES, 2018).

Assim, surgiram diversas abordagens que identificam a existência de uma cadeia entre o sistema humano e o ecológico, mostrando que os dois têm uma interação dependente e não

linear. A mais notável dessas perspectivas é a gestão baseada em ecossistemas (EBM, na sigla em inglês) (ARKEMA; ABRAMSON; DEWSBURY, 2006).

A EBM propõe um manejo que envolve espécies, recursos naturais e humanos, que fazem parte de um biosistema maior. Nesse sentido, desde o século passado essa perspectiva tem ganhado notoriedade na agenda marinha, visto que na Rio 92 os líderes já acataram medidas de proteção e desenvolvimento dos bens oceânicos de forma conciliatória ao desenvolvimento sustentável (ARKEMA; ABRAMSON; DEWSBURY, 2006).

Tendo em vista essa perspectiva, a governança marinha tem focado em temas de importância econômica, combinado a sustentabilidade, principalmente desde as descobertas de uma maior variedade de minerais marinhos (CAMPBELL et al., 2016).

Sendo assim, a agenda oceânica mundial tem focado na produção alimentícia, nas mudanças climáticas, na industrialização, todos combinados à proteção da diversidade biológica (CAMPBELL et al., 2016).

Atualmente, a gestão marinha brasileira envolve o reconhecimento de locais importantes para a proteção do ecossistema, acompanhamento da atuação pesqueira, educação ambiental, estabelecimento de unidades de conservação e aperfeiçoamento das existentes. Entretanto, essas técnicas ainda não são suficientes para todo o território. No caso das UCs marinhas, por exemplo, em algumas circunstâncias os planos de manejo não são elaborados ou há uma insuficiência na infraestrutura da localidade para implementá-lo (AMARAL; JABLONSKI, 2005).

2.4 Gestão Ambiental Municipal

Os municípios passaram a dar uma maior atenção ao meio ambiente a partir da Constituição Federal de 1988, pois se tornaram um ente federal com personalidade própria, como citado anteriormente. Assim, a competência do assunto seria compartilhada entre a União, estados e municípios (MOURA, 2016). A partir daquele momento, os municípios ganharam maior autonomia para a estruturação de suas instituições ambientais, fazendo com que o Brasil fosse o único país do mundo a integrar o município à Federação (MEIRELLES, 2013; MOURA, 2016).

Desde 1981, com a instituição da lei que criou a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e, conseqüentemente, elaborou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), surgiu o modelo de gestão ambiental compartilhada. Tal forma pressupõe uma atuação conjunta da sociedade civil, órgãos e entidades especializadas na temática (LEME, 2016).

Os municípios passaram a ter o poder de escolha sobre quais políticas seriam foco da atenção governamental. Mas para o encaminhamento dessa dinâmica, é relevante vermos que existem três subdivisões de setores dentro de um município e diferentes leis vão abarcar setores distintos, são eles: 1) o urbano, espaço que envolve mais circulação de pessoas, economia mais desenvolvida, entre outros; 2) o rural, mais voltado para atividades agrícolas; e 3) o primevo, envolvendo particularidades ambientais, como reservas (PHILIPPI JÚNIOR; ROMÉRO; BRUNA, 2014).

A Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) proporcionou aos municípios os critérios (orientações) para o licenciamento ambiental. Além disso, os municípios podem dispor de mecanismos legais como o plano diretor, leis orgânicas, códigos ambientais e leis sobre zoneamento. Além disso, há os mecanismos econômicos, como fundos e consórcios; os mecanismos administrativos, que incluem cooperação com outras entidades; e, por fim, os mecanismos institucionais, que abarcam os conselhos (GIARETTA; FERNANDES; PHILIPPI JÚNIOR, 2012).

Além disso, a lei complementar nº 140/2011 foi criada para regulamentar o art. 23 da Constituição Federal² e promove a cooperação da gestão ambiental entre os diversos entes federados (LEME, 2016).

Esses mecanismos ajudaram os municípios a lidarem com novo arcabouço institucional; portanto, gradativamente, foram sendo implementadas novas responsabilidades por meio da descentralização (LEME, 2016).

Entretanto, a gestão ambiental nos municípios ainda possui lacunas, pois para a concretização dos sistemas ambientais locais é necessário o fortalecimento das esferas de planejamento e decisão. Sendo assim, a ausência de um sistema de gestão municipal próprio torna esses locais subordinados aos órgãos ambientais federais e estaduais, que não têm capacidade de responder às demandas individuais de cada município (ÁVILA; MALHEIROS, 2012).

Sendo assim, a política ambiental municipal ainda é subvalorizada em detrimento ao desenvolvimento econômico local que não necessariamente prioriza a sustentabilidade, o que dificulta a proteção do ambiente local (ÁVILA; MALHEIROS, 2012).

² “É de competência comum da União, dos Estados e dos Municípios: (...) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VI- preservar as florestas, a fauna e a flora” (BRASIL, 1988).

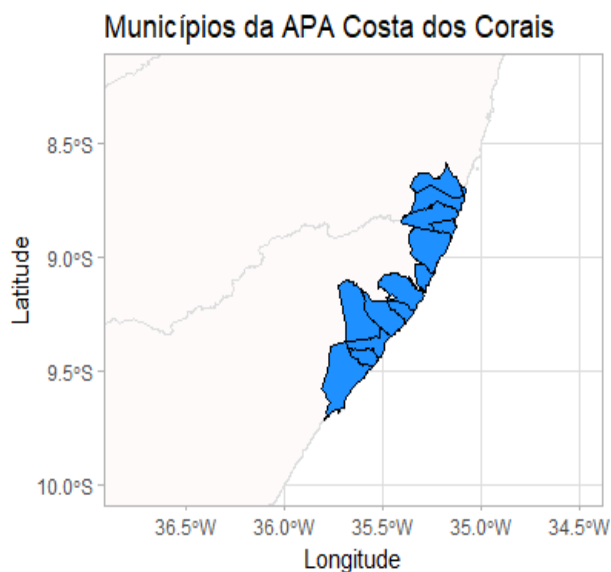
3. A ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL COSTA DOS CORAIS

As unidades de conservação são locais que possuem amostras ecologicamente variadas e representativas de ecossistemas e de espécies da fauna e flora brasileira, com gestão dos três poderes (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2022).

A Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (APACC) é a maior unidade de conservação federal marinha costeira do Brasil, com um território de mais de 400 mil hectares e 120 km de praias e estuários. Além disso, percebendo a relevância dos recifes de corais brasileiros, a unidade foi a primeira a conservá-los (BRASIL, 2021).

A APACC foi criada pelo Decreto nº 5976/1997, abrangendo os municípios de Maceió, Barra de Santo Antônio, São Luís do Quitunde, Passo do Camaragibe, São Miguel dos Milagres, Porto de Pedras, Japaratinga e Maragogi, em Alagoas, e São José da Coroa Grande, Barreiros, Tamandaré e Rio Formoso, em Pernambuco, como podemos ver no Mapa 1 (BRASIL, 1997; BRASIL, 2022).

Figura 1 - Municípios da APA Costa dos Corais



Fonte: elaboração própria

Essas unidades de proteção são importantes pontos para a defesa da biodiversidade local, pois ao longo do tempo diversas modificações são feitas no território, tanto de forma natural quanto, principalmente, pela intervenção humana. A partir disso, a APA Costa dos Corais foi criada com o propósito de proteger a biodiversidade marinha (LEUZINGER, SANTANA E SOUZA, 2018).

A literatura retrata que a formação das APAs marinhas são fortes aliadas para a conservação dos habitats, visto que, de acordo com o Ministério de Meio Ambiente (2017 *apud* LEUZINGER, SANTANA E SOUZA, 2018), os principais motivos que prejudicam a vida no ecossistema marinho são os estragos causados pelos humanos e as embarcações nos locais de recifes de coral, a pesca predatória e a poluição. Sendo assim, a crescente interferência humana contribui para a degeneração dos bancos de corais e prejudica a vida de diversos animais marinhos.

A unidade possui cinco objetivos:

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*); III - proteger os manguezais em toda a sua extensão, situados ao longo das desembocaduras dos rios, com sua fauna e flora; IV - ordenar o turismo ecológico, científico e cultural, e demais atividades econômicas compatíveis com a conservação ambiental; V - incentivar as manifestações culturais e contribuir para o resgate da diversidade cultural regional (BRASIL, 1997).

A Área também conserva as espécies ameaçadas de extinção e garante que a pesca artesanal e turismo tenham bases sustentáveis, tudo isso incluindo uma valorização dos modos de vida das comunidades tradicionais e a identidade cultural (BRASIL, 2021).

É uma unidade de uso sustentável, então aproxima os propósitos de proteção à atividade econômica direta (pesca) e indireta (turismo e pesquisa) a partir do conceito de desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2022).

Para o cumprimento dessas ações, a lei determina a criação e implementação de um Plano de Manejo, que determina o zoneamento e as questões legais para o manejo dos recursos da região (BRASIL, 2021).

Os municípios locais apresentam ecossistemas de extrema importância ambiental, tanto da parte terrestre quanto marinha (BRASIL, 2021).

Os recifes de coral são pontos determinantes para o local. Estão presentes em quase todo o território costeiro da APA Costa dos Corais, são ambientes com uma vasta biodiversidade e funcionam como uma barreira contra a erosão costeira, entre outros serviços ecossistêmicos fornecidos. Esse sistema também forma as chamadas piscinas naturais, pontos de alta atividade turística da região (BRASIL, 2021).

A área também conta com importantes estuários, que servem de berçário para os peixes comercializados na região. Nos estuários se concentram os manguezais, primordiais para a unidade. Essas zonas são berços de variadas espécies e recursos que formam redes ecológicas que existem conjuntamente com outros ecossistemas (BRASIL, 2021).

Neste capítulo trataremos brevemente de cada um dos objetivos da APACC, demonstrando a porque é importante que as políticas públicas municipais incorporem os mesmos.

3.1 Objetivo I - Conservação dos Recifes

Por o Brasil possuir o único sistema recifal do Atlântico Sul, que se concentra principalmente no nordeste do país, a conservação desses locais é de extrema relevância (AMARAL; JABLONSKI, 2005).

A literatura mostra que os recifes de corais são ecossistemas relevantes tanto ecologicamente, mas também socialmente e economicamente. A partir disso, Bryant et al. (1998 *apud* STEINER et al. 2006) define cinco eixos da importância dos recifes: biodiversidade, alimento, medicina, lazer e proteção costeira.

Os corais, quando saudáveis, possuem alta resiliência e são capazes de se recuperar após perturbações pontuais em seu ambiente; entretanto mudanças contínuas acabam provocando alterações na estrutura e saúde desse sistema (VILA-NOVA; FERREIRA, 2016). Sendo assim, o turismo desordenado, tão presente na região, também traz consequências para a integridade dos recifes de corais, visto que o lixo, descartado incorretamente nas áreas de proteção, interfere no bem-estar dos animais que o ingere, além de liberar toxinas para todo o ambiente aquático, interferindo na saúde dos corais (STEINER et al., 2006).

Ademais, Moberg e Ronnback (2003 *apud* STEINER et al., 2006) retratam que a interferência não ocorre apenas em ações diretas de degradação dos recifes. Os impactos causados em torno desses locais, como a destruição dos mangues para fins econômicos, trazem sérios problemas para o ecossistema local, já que há uma simbiose entre os sistemas que dependem de nutrientes vindos uns dos outros para a sobrevivência de suas respectivas faunas e floras.

3.2 Objetivo II - Conservação do peixe-boi marinho

O peixe-boi marinho é um dos mamíferos mais ameaçados de extinção no território brasileiro (BRASIL, 2022). Em avaliações feitas sobre a vulnerabilidade desses animais, os peixe-bois foram enquadrados como vulnerável (VU) na avaliação mundial e como em ameaça de extinção (EN) por avaliação brasileira (ATTADEMO et al., 2021).

Um dos locais de ocorrência da espécie é no estado de Alagoas. Devido a isso, a APA Costa dos Corais dá apoio a iniciativas de proteção ao peixe-boi marinho no município de Porto de Pedras, AL. Os animais passam a viver em cativeiro por um período enquanto são

reabilitados e são devolvidos para a natureza de forma saudável. Devido à importância do programa, esses animais se tornaram símbolo de conservação ambiental, o que contribui para a diminuição da ameaça de extinção (BRASIL, 2021).

Além dos peixes-bois marinhos, a APACC também abarca diversos outros animais ameaçados de extinção, como o boto-cinza, a baleia jubarte, tartarugas marinhas e diversas espécies de peixes (BRASIL, 2021).

Portanto, a proteção desses animais se tornou uma das prioridades da região, que implementa planos de conservação de espécies em risco de extinção (BRASIL, 2021).

3.3 Objetivo III - Conservação dos mangues

O manguezal é uma vegetação que ocorre nos estuários, onde os rios se encontram com o mar. São um dos principais berçários marinhos, pois possuem uma variada diversidade de fauna e flora em seu ecossistema. São fonte de abrigo e alimentação de diferentes espécimes que formam uma rede de ecossistemas (BRASIL, 2021).

Além disso, as florestas desse ecossistema possuem grandes raízes que amenizam o impacto das ondas e a mudança das marés, não deixando a água entrar terra adentro e, conseqüentemente, diminuindo a erosão na costa (SOUZA et al., 2018). Ainda, os manguezais têm forte capacidade de manutenção da temperatura atmosférica, pois absorvem o carbono atmosférico no decorrer do processo de fotossíntese (SOUZA et al., 2018).

Em termos socioeconômicos, são fonte de renda das populações costeiras, por meio da pesca, além de integrarem a cultura local (SOUZA et al., 2018).

3.4 Objetivo IV - Ordenar o turismo e outras atividades econômicas compatíveis com a conservação

Os recifes de corais são um forte atrativo para o turismo, movimentando milhares de pessoas até esses locais. Porém, apesar dos benefícios econômicos, a atividade, quando realizada desenfreadamente, traz consequências ao ambiente (STEINER et al., 2006).

O turismo traz consigo problemas quanto ao espaço, a sua forma de desenvolvimento e principalmente o seu planejamento. Essas questões se tornam ainda mais importantes quando essa atividade ocorre em unidades de proteção ambiental (GOMES, 2019).

Devido a esses fatores, o turismo pode tanto ser positivo quanto negativo para o local. Um fator importante para garantir a sustentabilidade socioambiental do turismo é o empoderamento e participação da comunidade local nas práticas turísticas (GOMES, 2019; ALVES & SILVA, 2021).

3.5 Objetivo V - Incentivar as manifestações culturais e contribuir para o resgate da diversidade cultural regional

A APACC possui mais de quarenta comunidades tradicionais pesqueiras que vivem ao longo do seu território. Essas pessoas possuem ligação com diversos recursos naturais e expressam sua cultura em forma de gastronomia, festividades, pesca, artesanato, etc (BRASIL, 2021). É importante lembrar que promover o turismo de base comunitária pode ajudar a prevenir danos ambientais (ALVES & SILVA, 2021) ao evitar a instalação de grandes empreendimentos no local, vindos de fora.

Assim, a Área busca incentivar essas práticas culturais no fomento do turismo, estimulando que os indivíduos expressem as diversas formas de manifestações culturais e promovendo, por exemplo, festividades e feiras de artesanato que mostrem diretamente aos turistas a cultura da região (BRASIL, 2021).

4. METODOLOGIA³

A análise de conteúdo requer o cumprimento de três etapas, são elas: 1) conceituação - aqui visualizamos o problema por meio da análise de conteúdo e formulamos a pergunta de pesquisa e possíveis hipóteses; 2) desenho - nessa fase é preciso escolher as unidades de análise e formar categorias, realizar a amostragem e formular as regras para codificação, para enfim ocorrer a codificação; 3) análise - na fase final são realizados os testes estatísticos, os resultados são interpretados e há a validação da análise (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021).

Em face do recorrido sobre a agenda ambiental e da importância da APACC para a conservação do ambiente local, é visível o caminho que ainda falta a ser percorrido quanto à gestão pública municipal. Por isso, a fim de responder a pergunta de pesquisa “De que forma a Área de Proteção Costa dos Corais está na agenda de seus municípios?” propomos um mapeamento dos temas tratados na legislação ambiental municipal, bem como nas leis sobre turismo e cultura. Analisar a legislação que trata das questões turísticas e culturais se justifica pelo fato de que as atividades turísticas e culturais podem ser benéficas ao meio ou gerar fortes impactos. Ainda, ambas são tratadas pelo Plano de Manejo da APACC.

O Quadro 1 traz um resumo do desenho da pesquisa, que será detalhado em seguida.

Quadro 1 - Desenho de Pesquisa

Unidade de análise	Leis municipais de meio ambiente, turismo e cultura
Municípios	Rio Formoso, Tamandaré, Barreiros e São José da Coroa Grande (Pernambuco) e Maragogi, Japaratinga, Porto de Pedras, São Miguel dos Milagres, Passo do Camaragibe, São Luis do Quitunde, Barra de Santo Antônio, Paripueira e Maceió (Alagoas)
Corpus	61 leis
Fontes	Portais de transparência e sites dos municípios; prefeituras (impressos)
Técnica de análise	Análise de dicionário e análise de conteúdo categorial

Fonte: elaboração própria

³ Todos os dados utilizados nesta pesquisa estão publicamente disponíveis em: <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/SQMN5>

4.1 Construção do Corpus⁴

Foram examinadas as legislações de 13 municípios de dois estados: Rio Formoso, Tamandaré, Barreiros e São José da Coroa Grande (em Pernambuco) e Maragogi, Japaratinga, Porto de Pedras, São Miguel dos Milagres, Passo do Camaragibe, São Luís do Quitunde, Barra de Santo Antônio, Paripueira e Maceió (em Alagoas), de 1998, um ano após a criação da APA Costa dos Corais até 2021, primeiro ano da legislatura municipal vigente.

O portal da transparência de cada município foi utilizado como fonte de busca principal. Assim, procuramos no acervo de legislações todas as leis que de alguma forma se relacionassem com o meio ambiente e sua fauna e flora e/ou que tratassem sobre o turismo e também a cultura local. Ainda, coletamos o plano diretor de cada, caso possuísse um. Os planos diretores são relevantes no sentido em que estabelecem um zoneamento para a cidade, demonstrando que áreas serão de interesse para a expansão urbana e industrial e que áreas serão priorizadas para a preservação e conservação ambiental, além de tratar também do turismo e da cultura local.

Nos casos em que o município não possuía portal de transparência e/ou leis disponíveis online, foram estabelecidos contatos via e-mail e/ou telefone para solicitar os documentos, em conjunto com visitas presenciais às prefeituras, sendo esses casos os municípios de: Rio Formoso, Barreiros, São Luís do Quitunde e Paripueira. Ainda, após nossa visita, o município de São Luís do Quitunde atualizou o seu Portal da Transparência incluindo legislações que antes não estavam disponíveis.

Para transparência da pesquisa, foi disponibilizado na plataforma *Open Science Framework* (OSF) o nome das prefeituras e o link dos Portais da Transparência⁵.

Ao final da coleta foram contabilizados 61 documentos. Verificou-se que muitas das leis se encontravam em formato escaneado, então foi necessário a ajuda do site OCR para transformá-las em arquivo PDF de texto. Assim, foram sistematizadas com o nome do município, seu número e os dois dígitos finais do ano de promulgação. Para aumentar a transparência e replicabilidade da pesquisa, as leis foram disponibilizadas em uma pasta, nomeada de “leis municípios”, com subpastas para cada cidade, na plataforma OSF.

4.2 A análise de conteúdo

Para analisar os dados, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo. Segundo Sampaio e Lycarião (2021, p. 17), a análise de conteúdo é:

⁴ as legislações abarcadas estão disponíveis em: <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/DZNQU>

⁵ <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/DXACR>

Uma técnica de pesquisa científica baseada em procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados e públicos para criar inferências válidas sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos, buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou contextos (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021, p.17).

Ainda, é importante promover a validade, confiabilidade e replicabilidade da pesquisa. Para conquistar esses três aspectos, o relevante não é o grau de “verdade” dos resultados obtidos, mas a chance dos resultados serem decorrentes de uma checagem prévia, bem como a capacidade de revisão da validade e confiabilidade do método por outros pesquisadores (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021).

Primariamente, os 61 documentos foram divididos em se tratando do meio ambiente, turismo, cultura ou que abarcavam os três assuntos em um mesmo documento. Assim, conseguimos visualizar o corpus de cada tipo de lei estudada.

A análise de conteúdo das legislações dividiu-se em duas partes. A primeira parte foi uma análise de dicionário, ou seja, teve como unidade de análise as palavras dos documentos e focou na presença/ausência dos termos e, em seguida, na sua frequência. Na segunda parte foi desenvolvida uma análise categorial para verificar avanços ou retrocessos nas leis em relação aos objetivos da APACC, assim, possuindo como unidade de análise o documento como um todo.

É importante ressaltar que a avaliação do conteúdo pode ser praticada de diferentes maneiras; entretanto, ao se tratar de estudos descritivos, a AC normalmente é realizada pelo cálculo de frequências ou por criação de categorias. A frequência dá ao pesquisador a quantidade de vezes ou/e o percentual que a temática explorada ocorre, normalmente sendo representadas por palavras, mas também em classificações delimitadas e repetitivas. Já as categorias acontecem por uma separação do assunto em categorias pré-definidas (BARDIN, 2011; GANDIN, 2018).

Assim, na primeira parte, a finalidade principal era identificar se as leis municipais abordam algum conteúdo que se refere aos propósitos da Área de Conservação Ambiental Costa dos Corais, em especial de seus objetivos centrais, independente do teor (avanços ou retrocessos). Então, determinamos um conjunto de códigos, ou palavras-chave, que tratam sobre os assuntos de interesse da unidade e também que abordam o desenvolvimento econômico, como destacado no Quadro 2.

Quadro 2 - Dicionário

AMEAÇAD* ameaçado, ameaçada	FLORA
APA	MANGUE mangue, mangues, manguezal, manguezais
ARENITO	MAR* mar, marinho, marítimo, submarina
CIEN* ciência, científico	PEIXE-BOI
CONSER* conservar, conservação	PESC* pesca, pescador
CONSELHO	PESQUI* pesquisa , pesquisador
CORA* coral , corais, coralíneo	PRESER* preservar, preservação
CULTURA* cultura , cultural	PROTE* proteger, proteção
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	SOLO
ECONOMI* economia, econômica	SUSTENTABILIDADE
ESPE* espécie, espécies	TURIS* turismo, turista, turístico
FAUNA	ZON* zona, zoneamento, macrozoneamento

Fonte: elaboração própria

Os códigos são palavras ou pequenas frases que condensam um dado relacionado ao conteúdo; portanto, os códigos são importantes para registrar fragmentos do assunto relacionados ao propósito da pesquisa (SAMPAIO, LYCARIÃO, 2021). Cada legislação pode apresentar diferentes quantidades de palavras, por causa de uma ênfase em determinado assunto.

Com esse propósito, foi realizada uma busca pela quantidade de vezes que cada código aparece em uma lei e também a frequência de aparecimento na junção de todos os documentos. Visando o cumprimento dos critérios de validade, confiabilidade e replicabilidade, como proposto por Sampaio e Lycarião (2021), foram contabilizadas todas as aparições das palavras, independente do contexto.

Com o auxílio do Rstudio versão 4.2.0, contamos a quantidade total de aparecimento de cada código nas leis, representada pela frequência total da presença. Utilizou-se o recurso de nuvem de palavras para uma melhor visualização das que apareciam mais vezes.

Além disso, utilizamos medidas de tendência central para uma melhor descrição dos resultados. Sendo assim, após visualizarmos a contagem final de vezes que as palavras apareciam, dividimos esse número pelo total de leis para a obtenção da média geral.

Na segunda parte, para a criação das categorias, a legislação foi categorizada em “aumento”, “diminuição” ou “neutro” quanto à aproximação dos objetivos propostos pela unidade. Ou seja, se a lei reforçou ou piorou algum dos aspectos ligados a tais objetivos em seus propósitos de proteção socioambiental, conforme os critérios delineados adiante.

Ainda, foram seguidos os critérios: a) homogeneidade: as categorias foram pensadas para ter uma linearidade no seu tamanho, ou seja, todas abarcam quase o mesmo tamanho de conteúdo; b) exaustão: criamos categorias que pudessem abarcar todas as leis do nosso universo da pesquisa; c) autoexclusão: o conteúdo de uma legislação não deve ser classificado em mais de uma categoria para não ocorrer uma contagem dupla.

A seguir descreveremos as três categorias citadas.

Aumento. Foram classificados como “aumento” documentos que reforçassem ou intensificam a conservação da fauna e flora local, do mangue, dos recifes de coral e arenito, das espécies ameaçadas de extinção e dos peixes-boi marinhos. Além disso, foram incluídos nessa categorias os documentos considerados como os primeiros da região a tratar da prática de conservação local. Ainda, as leis que abarcavam mais medidas de proteção dos locais quanto ao turismo e ao incentivo à cultura local também entraram na categoria.

Exemplo: Lei nº 785/2009 de São José da Coroa Grande:

Art. 1º - A política Ambiental do Município, respeitadas as competências da União e do Estado, tem por objetivo assegurar a melhoria da qualidade de vida dos habitantes de São José da Coroa Grande, mediante a fiscalização, a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos ambientais; considerando o meio ambiente um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo da atual e das futuras gerações.

Diminuição. As leis foram categorizadas como “diminuição” caso atenuassem ou anulassem legislações que tratam sobre os critérios expostos na categoria de “aumento”.

Exemplo: Lei nº 324/2010 de Tamandaré:

Art. 1º- Modifica no Quadro 8 - Zona Hoteleira - ZH - da Praia dos Carneiros - no anexo IV - Parâmetros Urbanísticos de 75m (setenta e cinco metros) para 50m (cinquenta metros) de afastamento frontal à faixa de preservação de orla marítima

Neutro. A categoria “neutro” abarca as legislações que, apesar de serem sobre o meio ambiente, turismo ou cultura, não tratam diretamente dos objetivos da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais.

Exemplo: Lei nº 6149/2012 de Maceió: Art. 1º - Fica instituído o Dia Municipal do Meio Ambiente a ser comemorado anualmente no dia 05 de junho

Buscando uma maior confiabilidade, as categorias foram codificadas por duas pessoas em horário e local diferentes.

Semelhante ao que foi realizado na primeira etapa, utilizamos o Rstudio versão 4.2.0 para o cálculo da média de presença das categorias de “aumento”, “diminuição” e “neutro”.

Após o processo, foi contabilizada a frequência cruzada da adequação das leis aos propósitos da APA Costa dos Corais com os municípios pertencentes ao universo, ou seja, o cálculo da ocorrência da categoria em relação ao universo definido na pesquisa (SAMPAIO, LYCARIÃO, 2021). Portanto, em nosso caso a frequência relativa nos mostra a quantidade de leis em cada municípios que pertencem a uma das três categorias anteriormente descritas.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao contabilizar as legislações que tratam sobre o meio ambiente, cultura, turismo ou os três assuntos em um mesmo documento, notou-se que 27 têm como temática principal o meio ambiente, 20 tratam de algum assunto relacionado ao turismo, 5 sobre a cultura e 10 abordam esses três assuntos em uma mesma lei, como exposto na Tabela 1.

Tabela 1 - Número de leis analisadas por assunto geral

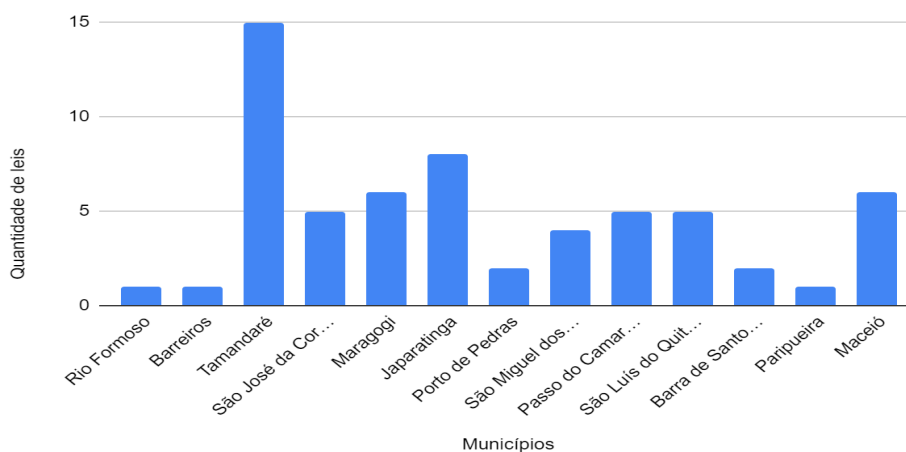
	Meio Ambiente	Turismo	Cultura	Misto
TOTAL	27	20	5	9

Fonte: elaboração própria

As leis que abordam sobre os três temas de forma conjunta normalmente são os Planos Diretores dos municípios e Códigos de Postura; entretanto, a lei nº888/2017 de São Luís do Quitunde abarca a criação da Secretaria de Meio Ambiente e Turismo e da Secretaria de Cultura do município.

Partindo para a divisão das leis por municípios é perceptível a superioridade numérica de Tamandaré/PE, com 15 leis ao todo. Logo após aparece a cidade de Japaratinga/AL, com a presença de oito legislações; as demais possuem seis ou menos leis a respeito. Barreiros/PE, Rio Formoso/PE e Paripueira/AL foram os municípios com menor quantidade de leis (uma lei cada).

Gráfico 1 - Número de leis por município



Fonte: elaboração própria

A literatura retrata que um dos problemas da gestão ambiental municipal que pode levar à diferença na formação de políticas públicas locais são as esferas de planejamento e decisão (ÁVILA; MALHEIROS, 2012). Com base nisso, há alguns indícios que podem apontar o porquê de Tamandaré ter se destacado, a saber: 1) o fato da sede da APACC estar localizada no município, o que acaba fazendo com que várias atividades de estímulo à proteção ambiental estejam centralizadas no local; 2) a existência de outra UC federal no município, a Reserva Biológica (REBIO) Saltinho, que atualmente divide a mesma gestão com a APACC (Núcleo de Gestão Integrada do ICMBio - NGI - Costa dos Corais); 3) a existência de UCs em outros níveis, uma reserva estadual (a APA de Guadalupe) e uma municipal (o Parque Natural Municipal do Forte de Tamandaré); 4) a presença do Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Nordeste - CEPENE; e 5) as parcerias do CEPENE com instituições com a UFPE para realização e projetos diversos na área de pesquisa e educação, por exemplo. O local também se destaca quanto ao turismo, em especial de veraneio, o que estimula um crescimento tanto econômico quanto social (GOMES, 2013). Portanto, possivelmente a maior quantidade de legislações em relação aos demais municípios surge devido a importância do município nesses aspectos.

Por outro lado, dentre os municípios com menor quantidade de leis ambientais, podemos destacar que, em Pernambuco, estes foram 1) o município com menor extensão de praia (Barreiros) e o município que tinha apenas presença na APACC por meio de um trecho de estuário (Rio Formoso). O caso de Paripueira/AL é emblemático, pois é o município da APACC com menor quantidade de leis nesse estado mas não se alinha às características citadas, tendo uma das maiores extensões de praia de Alagoas e diversas piscinas naturais. Ainda, possui o Parque Municipal Marinho de Preservação do Peixe-Boi. Similarmente, Porto de Pedras/AL, o município da APACC com a segunda menor quantidade de leis identificadas pelo estudo, possui uma base avançada da Área, além da citada Associação Peixe-Boi. Assim, ambos os municípios necessitam de estudos mais aprofundados.

Uma vez determinado o escopo das legislações, seguimos para a avaliação da presença de cada código do dicionário nas leis municipais. Ao contabilizar o total de aparições de cada palavra, nota-se que o radical que mais se repete é o “turis” com 1.004 aparições, logo seguido de “Zon” com 727 presenças.

Figura 2 - Nuvem de frequência total das palavras-chave do dicionário

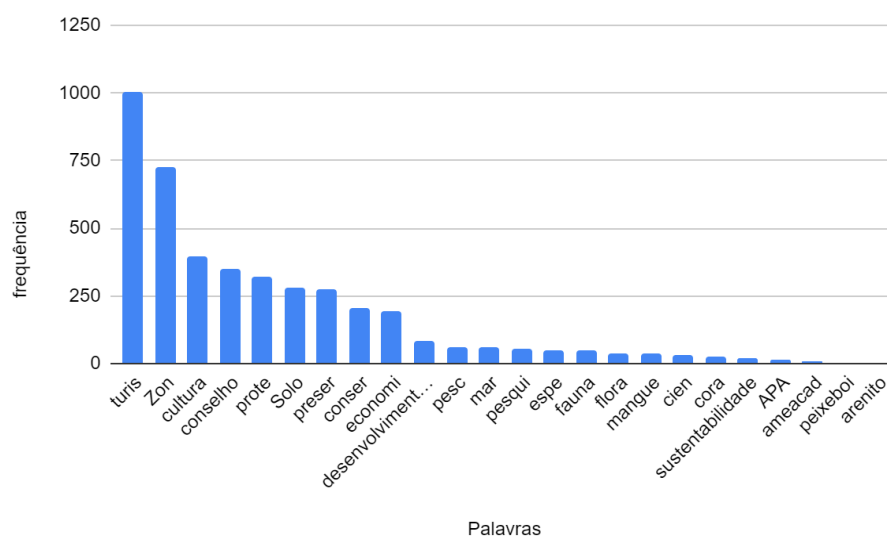


Fonte: elaboração própria

O gráfico 1 possibilita a melhor visualização da frequência de aparições de cada palavra. O código com menos aparições é “peixe-boi”, apenas citado duas vezes. A primeira delas na lei nº 21/2018 do município de Porto de Pedras que fala a obrigatoriedade de ter um representante da Associação dos Condutores do turismo de observação do peixe-boi no Conselho de Turismo local. A segunda aparição ocorreu no Plano Diretor da cidade de São Miguel dos Milagres, ao mencionar a implantação de um Programa de Educação Ambiental que tinha como um dos pontos os peixes-boi marinhos.

Dessa forma, apesar de ter citação ao peixe-boi, nenhuma se refere a ações diretas de conservação da espécie.

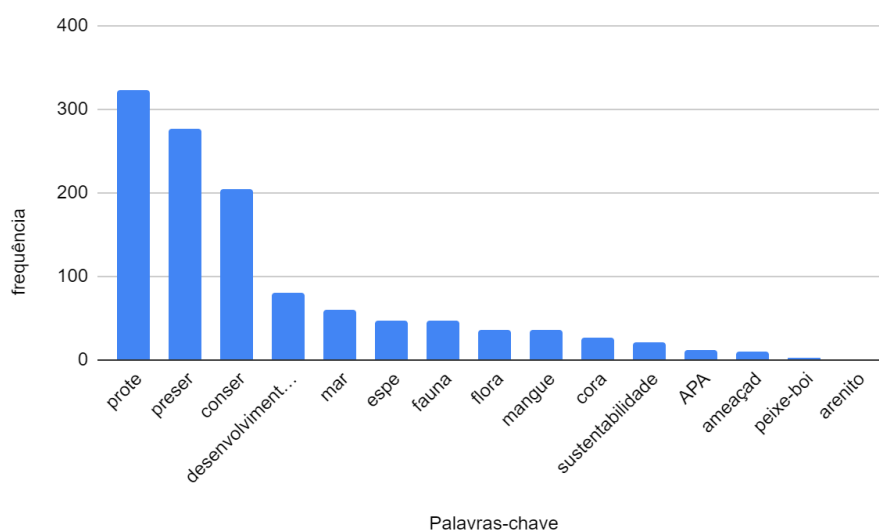
Gráfico 2 - Frequência total por palavra



Visualiza-se também que quase não há menções diretas a “APA”, com uma frequência total de 12 citações de leis de apenas quatro cidades acerca da unidade de conservação na qual estão inseridos.

Além disso, há uma baixa ocorrência também dos termos “ameaçad”, “espe”, “cora” e “arenito”. Portanto, existe uma sub-representação dos códigos referentes aos animais ameaçados de extinção e à proteção dos ecossistemas recifais em relação ao turismo.

Gráfico 3 - Frequência de palavras ambientais



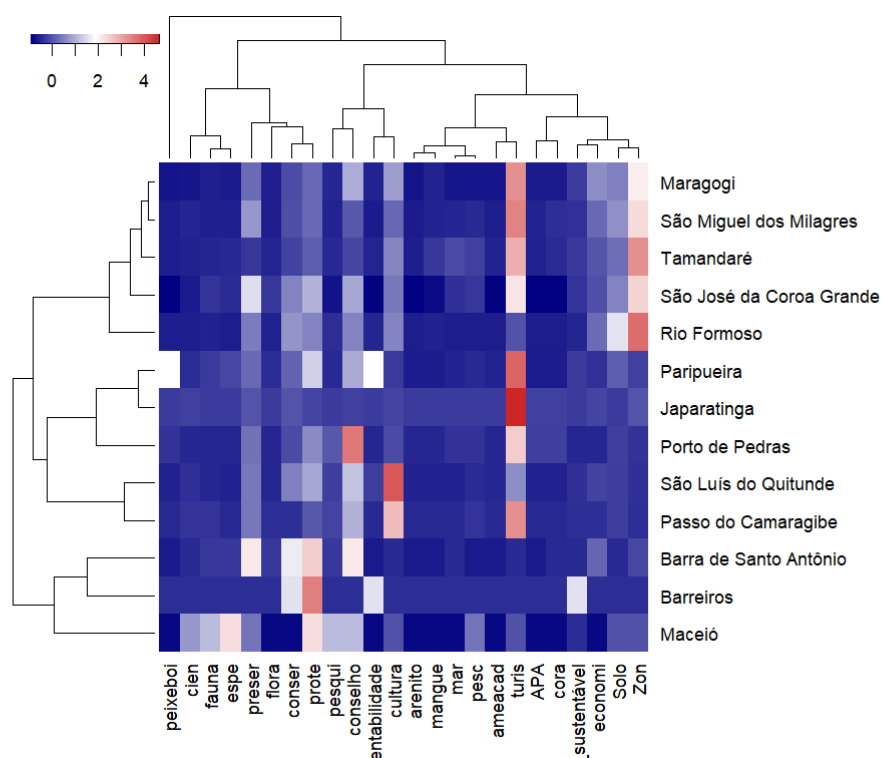
Fonte: Elaboração própria

Quando excluimos as palavras-chave que são relacionadas ao turismo, cultura ou atividades econômicas para a análise de aspectos ambientais, é perceptível que ainda assim os termos que mais aparecem possuem características amplas, como “preser”, “prote” e “conser” que juntos somam mais de 65% da frequência total.

Ainda, “mangue”, “cora” e “arenito”, palavras diretamente ligadas a formulação da área, totalizam menos de 6% das menções.

Ao buscar ver a distribuição das palavras-chaves por município percebemos que a menor incidência de leis sobre os assuntos encontra-se no município de Barreiros. A única lei sinalizada como tratando desses assuntos foi a lei nº 903/2013, abordando uma vez o "conserv", "desenvolvimento sustentável" e "sustentabilidade" e duas vezes o radical "prote".

Figura 3 - Mapa de calor da frequência das palavras por município



Fonte: elaboração própria

Pelo *heatmap* (mapa de calor) também é possível perceber que “turis” apresenta em quase todos os casos uma maior incidência comparado às outras palavras chaves.

Como dito, Tamandaré é a cidade com maior quantidade de leis sobre as temáticas buscadas, possuindo 15 legislações que abordam conteúdos ambientais, turísticos e culturais. O radical “zon” é o que mais ocorre, com 304 aparições, seguido pelo “Turis”, com 273 aparições.

O mapa nos mostra que o único município que teve o termo “cultura” com uma maior incidência em relação às outras variáveis é São Luís do Quitunde, com 88 ocorrências, enquanto a segunda maior frequência foi de “conselho”, ocorrendo 34 vezes, seguida de “prote”.

É relevante frisar também as frequências do termo “pesqui”, pois apesar de pouco citado, variando a frequência de 2 à 9 aparições por cidade, 10 dos 12 municípios abordam assuntos relacionados; apenas Barreiros e Japaratinga não possuem citações desse radical.

Portanto, apesar de haver poucas menções diretas das leis sobre a Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais, ainda assim há uma representação dos objetivos da unidade nas legislações locais.

Como proposto pela literatura, o estudo de agenda de políticas públicas busca padrões nos temas que são promovidos e são abordados pelo governo. Assim, este estudo mostra que a agenda de políticas dos municípios da APA Costa dos Corais dá uma grande atenção às questões turísticas da região, à cultura e ao zoneamento local. Entretanto, a agenda de políticas ambientais não apresenta muita ênfase aos assuntos de recifes de corais e arenito, os mangues, peixes-boi e demais espécies em extinção, temáticas chave da unidade de conservação em que estão inseridos.

Para a segunda fase da análise de conteúdo, o resultado do teste Kappa mostrou uma boa confiabilidade entre os codificadores ($K = 0,883$) e uma concordância de 93,4%.

Assim, garantida a confiabilidade do estudo, os resultados da análise categorial demonstram que existem mais leis de aumento da adequação aos objetivos da Área de Proteção Costa dos Corais do que às outras categorias.

Tabela 2 - Frequência total de adequação à APACC

aumento	diminuição	neutro
37	7	17

Fonte: Elaboração própria

Para melhor ilustração, calculou-se a porcentagem de cada categoria, com aumento representando mais de 60% de todo o corpus, enquanto neutro fica em segundo lugar com mais de 27% e diminuição representa um pouco mais de 11%.

Ao esmiuçar a frequência para a análise por município, identifica-se que apenas duas cidades registraram a presença de leis de diminuição da adequação à Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais, são elas: Japaratinga e Tamandaré, os dois municípios que também possuem a maior quantidade de leis. É interessante perceber que nesses dois municípios é possível perceber o fenômeno de *ocean grabbing* e *green grabbing* por meio de diferentes tipos de turismo desordenado, ambos nocivos para a proteção do ambiente marinho (STEINER; OLIVEIRA; FERREIRA, 2022)

Assim, não é surpresa que as duas leis de Japaratinga categorizadas como de diminuição são relacionadas ao turismo local. Ambas aumentam o número de embarcações

permitidas para realizar o passeio turístico até as piscinas naturais, locais de presença de recifes de corais e que devem ser protegidos, de acordo com o Plano de Manejo e o Decreto de criação da APACC.

Tabela 3 - Frequência relativa da adequação por município

Municípios	aumento	diminuição	neutro
Barra de Santo Antônio	2	0	0
Barreiros	1	0	0
Japaratinga	2	2	4
Maceió	2	0	4
Maragogi	4	0	2
Paripueira	1	0	0
Passo do Camaragibe	3	0	2
Porto de Pedras	1	0	1
Rio Formoso	1	0	0
São José da Coroa Grande	4	0	1
São Luís do Quitunde	5	0	0
São Miguel dos Milagres	3	0	1
Tamandaré	8	5	2

Fonte: Elaboração própria

Similarmente, as legislações de Tamandaré caracterizadas como de diminuição da proteção se referem todas ao zoneamento local, pois diminuem áreas que antes eram de proteção para a criação de empreendimentos, além de aumentar o porte necessário para um empreendimento ser considerado de grande porte e necessitar de estudos sobre o impacto ambiental ocasionado.

Esse é o caso da lei nº 445/2013, que diminui de 75 metros para 50 metros a distância necessária do empreendimento para o mar, reduzindo a faixa de preservação da orla marinha.

A categoria “neutro” foi observada em oito dos 13 municípios, e em sua composição há majoritariamente leis que abordam o turismo. As de turismo que foram consideradas neutras estavam relacionadas à criação de conselhos de turismo e atividades turísticas que não abordam tópicos de alinhamento (ou desalinhamento) dessas tarefas a medidas de conservação.

As leis ambientais classificadas como neutras normalmente apenas mudaram a disposição do Conselho de Meio Ambiente local, não abordando mais temas de proteção em seu corpo. Além disso, a lei nº 6149/2012 do município de Maceió institui o Dia Municipal do Meio Ambiente, não abordando nada sobre os objetivos da APACC.

Além disso, todos os municípios registram presença de leis que aumentam a adequação com a Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais. Ainda, é relevante tratar que todas as legislações sobre a cultura encaixam-se nessa categoria.

Sendo assim, a maior parte das leis não apenas se adequam aos propósitos da APACC, como também aumentam essa adequação, o que representa um bom resultado frente ao proposto pela unidade.

Como visto pela literatura, novos eventos podem afetar a agenda política e a formulação de políticas públicas a respeito do tema ambiental. Portanto, a Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais possivelmente pode ter agido como uma janela de oportunidade para as políticas ambientais da região. Por ter um grande impacto e mudar a dinâmica local a partir da promulgação da lei federal que criou a Unidade, os municípios podem ter sido estimulados a se alinhar ao que é proposto pelos objetivos da mesma e assim incluindo na agenda municipal de meio ambiente, cultura e turismo temas afeitos aos ideais da APACC.

6. CONCLUSÕES

De que forma a Área de Proteção Costa dos Corais está na agenda de seus municípios? Para responder essa pergunta, este trabalho analisou 61 leis municipais sobre meio ambiente, turismo e cultura.

A agenda ambiental brasileira percorreu um longo caminho até ser reconhecida, porém a agenda ambiental municipal ainda não conseguiu tal alcance. Os municípios possuem distintas gestões, o que ocasiona diferenças em suas prioridades e nos tópicos abordados. Com base nisso, este estudo analisou as legislações de 13 municípios a fim de avaliar se os temas tratados abordam a Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais, visto a importância da unidade para o local.

A análise de dicionário nos mostra que as legislações abordam os temas de interesse da APACC, com destaque aos assuntos relacionados ao turismo e zoneamento local que foram os mais abordados. Porém, houve pouca incidência de temas que tratam sobre os peixes-bois e demais espécies em extinção, os recifes de corais e arenito e também os mangues, sendo esses três temas sub-representados em relação ao turismo e à cultura.

Ademais, em relação a análise categorial, houve uma predominância das classificadas como “aumento” a adequação a Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais, seguida da classificação “neutro” e, por último a “diminuição”. E ainda, nas leis categorizadas como “diminuição” os tópicos mais abordados eram o turismo e o zoneamento local.

Portanto, o estudo sugere que as políticas dos municípios se alinham, de maneira geral, aos objetivos da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais, e esta está em maior incidência na agenda dos municípios por meio de políticas de turismo sustentável e da cultura local, ainda havendo uma sub-representação de leis que abarcam objetivos exclusivamente de proteção e recuperação ambiental.

Foram identificadas como limitações ao trabalho a falta de maior quantidade de codificadores, pois entendemos a necessidade de um maior número para um resultado mais confiável. Além disso, a dificuldade de contatar os gestores municipais para a obtenção das leis também foi um empecilho, visto que houve um menor tempo para a análise do escopo.

Por isso, é proposto como agenda futura estudos que aumentem as palavras do dicionário e a ampliação do número de anos estudado. Ainda, verificar se leis sobre outras temáticas tratam direta ou indiretamente da questão ambiental e dos impactos sofridos. Estudos futuros também poderão explicar a formulação de tal agenda, em termos do porquê e

de como a temática ambiental entrou na mesma, utilizando, por exemplo, o modelo de fluxos múltiplos (KINGDON, 1995).

Academicamente, este trabalho colabora para o avanço da literatura de agenda de políticas públicas, especialmente a agenda municipal brasileira. Socialmente, contribuir para o avanço do entendimento da complexa interação entre uma Área de Proteção Ambiental e os municípios integrantes, se há um esforço por parte destes para a adequação à unidade, visando a melhoria socioambiental local.

REFERÊNCIAS

ALVES, Yasmin; SILVA, Christian Nunes da. O turismo de base comunitária e desenvolvimento local em unidades de conservação brasileiras. **Revista Comunicação Universitária**, v. 1, n. 2, p. 1-19, 2021.

AMARAL, Antonia Cecília Z.; JABLONSKI, Silvio. **Conservação da biodiversidade marinha e costeira no Brasil**. 2005.

ARKEMA, Katie K.; ABRAMSON, Sarah C.; DEWSBURY, Bryan M. Marine ecosystem-based management: from characterization to implementation. **Frontiers in Ecology and the Environment**, v. 4, n. 10, p. 525-532, 2006.

ATTADEMO, Fernanda Loffler Niemeyer et al. O estado do Rio Grande do Norte como área estratégica para conservação de peixe-boi-marinho (*Trichechus manatus*) no Brasil. **Revista Brasileira de Meio Ambiente**, v. 9, n. 1, 2021.

ÁVILA, Rafael Doñate; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. O sistema municipal de meio ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Saúde e Sociedade**, v. 21, p. 33-47, 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda; VIEIRA, Bhreno. Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 94, 2021.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. **The Journal of Politics**, vol. 53, n. 4, pp. 1044-1074, 1991.

BIGAGLI, Emanuele. The international legal framework for the management of the global oceans social-ecological system. **Marine Policy**, v. 68, p. 155-164, 2016.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília: 1988.

BRASIL. Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha no Nordeste. **História**. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/cepene/quem-somos/historia.html>. Acesso em: 03 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto de 23 de outubro de 1997**. Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais, nos Estados de Alagoas e Pernambuco, e dá outras providências. Brasília: 1997.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais**. 2022. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/>. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Instituto Chico Mendes De Conservação e Biodiversidade. **PLANO DE MANEJO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL COSTA DOS CORAIS**. 2021. Disponível em:

https://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/images/stories/plano_de_manejo/PM_APACC_2021.pdf. Acesso em: 07 set. 2022

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O processo de agenda-setting para os estudos das Políticas Públicas. **RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, 2015.

CÂMARA, João Batista Drummond. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 125-146, 2013.

CÂMARA, JBD; CARVALHO, T. S. Relatório Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil-GEO BRASIL. **Brasília: Edições Ibama**, 2002.

CAMPBELL, Lisa M. et al. Global oceans governance: New and emerging issues. **Annual review of environment and resources**, v. 41, n. 1, p. 517-543, 2016.

CAPELLA, Ana C N. **Formulação de políticas públicas**. 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf. Acesso em: 10 nov. 2022.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for Modern Democratic Theory. *Journal of Politics*, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971.

DOVERS, Stephen. The Australian environmental policy agenda. **Australian Journal of Public Administration**, v. 72, n. 2, p. 114-128, 2013.

DRUMMOND, José Augusto. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. **Ambiente e Sociedade**, ano II, n. 3, p. 4, 1998.

DUARTE, Carla Grigoletto; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. Avaliação de sustentabilidade e gestão ambiental. **Curso de Gestão Ambiental. Barueri, SP: Manole**, p. 883-902, 2014.

FERREIRA, Beatrice Padovani; MAIDA, Mauro. **Monitoramento dos Recifes de Coral do Brasil: situação atual e perspectivas**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006.

FRAGOSO, Roberto. **Dia da Terra é comemorado em 22 de abril sob alertas para aquecimento global e desmatamento**. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/04/20/dia-da-terra-e-comemorado-em-22-d-e-abril-sob-alertas-para-aquecimento-global-e-desmatamento>. Acesso em: 15 set. 2022.

GANDIN, Lucas. **Eu, Nós e Eles: a Luta Política nos Pronunciamentos Presidenciais de Dilma Rousseff**. 2018.

GIARETTA, Juliana Barbosa Zuquer; FERNANDES, Valdir; PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo. Desafios e condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil. **Organizações & Sociedade**, v. 19, p. 527-550, 2012.

GOMES, Celso Cardoso. **Turismo e desenvolvimento local: desafios e possibilidades para o município de Tamandaré-PE**. 2013. 170 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

GOMES, Celso Cardoso. **Os múltiplos usos do território da área de proteção ambiental da Costa dos Corais (Alagoas-Pernambuco): reestruturação produtiva e turismo**. 2019.

GONÇALVES, Paulo Rogério. **Diagnóstico, desafios e caminhos da conservação e uso sustentável das zonas costeiras e marinhas do Brasil: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, ODS-14**. 2021.

JANNUZZI, P. de M.; CARLO, S. de. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. **Revista Bahia Análise & Dados, Salvador**, v. 28, n. 2, p. 6-27, 2018.

KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers.

LAYZER, Judith A. **The environmental case: Translating values into policy**. CQ press, 2016.

LEME, Taciana Neto. Governança ambiental no nível municipal. IN: MOURA, Adriana M. M. M. (org.) **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha; SOUZA, Lorene Raquel de (org.) **Áreas de proteção ambiental: desafio do desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: UniCEUB, 2018.

LIU, Xincheng et al. Understanding local policymaking: Policy elites' perceptions of local agenda setting and alternative policy selection. **Policy Studies Journal**, v. 38, n. 1, p. 69-91, 2010.

MARCONDES, Sandra A. **Brasil, amor à primeira vista! Viagem ambiental no Brasil do século XVI ao XXI**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. In: **Direito municipal brasileiro**. 1996. p. 658-658. 2013

MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/areasprotegidasecoturismo/sistema-nacional-de-unidades-de-conservacao-da-natureza-snuc>. Acesso em: 20 set. 2022.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Trajetória da política ambiental federal no Brasil in Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Começa a Década da ONU da Restauração de Ecossistemas**. Brasil, 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/130341-comeca-decada-da-onu-da-restauracao-de-ecossistemas#:~:text=mudan%C3%A7a%20de%20mentalidade-,Lideran%C3%A7as%20da%20pol%C3%ADtica%20global%2C%20ci%C3%Aancia%2C%20comunidades%2C%20religi%C3%A3o%20e%20cultura,ecossistemas%20ao%20redor%20do%20mundo>. Acesso em: 03 set. 2022.

NEDER, Ricardo Toledo. **Crise socioambiental: Estado e sociedade civil no Brasil, 1982-1998**. Annablume, 2002.

PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 24, 2011.

PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; ROMERO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet. **Curso de gestão ambiental**. Barueri: Manole, 2014.

PRATES, Ana Paula Leite. **Recifes de Coral e Unidades de Conservação Costeiras e Marinhas no Brasil**: uma análise da representatividade e eficiência na conservação da biodiversidade. 2003. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6904/1/2003_AnaPaulaLeitePrates.pdf. Acesso: 03 out. 2022.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial**: manual de aplicação. 2021.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de et al. A evolução da política ambiental no Brasil do século XX. **Revista de Ciência Política**, n. 26, 2005.

SOUZA, Carolina Neves. **A Governança na Implantação de Zoneamentos em Áreas de Proteção Ambiental Marinha**. 2017. 152 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

SOUZA, Caroline A. et al. Biodiversidade e conservação dos manguezais: importância bioecológica e econômica. **Educação Ambiental sobre Manguezais**. São Vicente: UNESP, Instituto de Biociências, Câmpus do Litoral Paulista, p. 16-56, 2018.

STEINER, Andrea Q. **A eficácia da convenção sobre diversidade biológica: o caso brasileiro**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

STEINER, Andrea Q.; CIA ALVES, Elia E.; SANTANA, Luís Paulo S. Civil society: nongovernmental organizations, public opinion, and individuals. IN: HARRIS, Paul G. (org). **Routledge Handbook of Marine Governance and Global Environmental Change**. London: Routledge, 2022.

STEINER, Andrea Q.; OLIVEIRA, Erbenia Lourenço de; FERREIRA, Beatriz Mesquita P. Do concepts of land apply at sea? A perspective on land grabbing, ocean grabbing and blue justice. **KDM Social Science & Humanities Strategy Group Autumn Meeting**. Bremen, 2022.

STEINER, Andrea Q. et al. O turismo em áreas de recifes de coral: considerações acerca da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (Estados de Pernambuco e Alagoas). **OLAM–Ciência e Tecnologia**, v. 6, n. 2, p. 281-296, 2006.

THE WORLD FACTBOOK. **Coastline**. 2021. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/coastline/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

THORNE-MILLER, B. (1999) **The living ocean: understanding and protecting marine biodiversity**. Washington, D.C.: Island Press, 240 p.

VIG, Norman J.; KRAFT, Michael E. (Ed.). **Environmental Policy: New Directions for the Twenty-First Century**, 9th Edition. Sage, 2015.

VILA-NOVA, D. A.; FERREIRA, C. E. L. **Unidades de Conservação Marinhas do Brasil e conservação de recifes de coral**. Conhecendo os Recifes Brasileiros: Rede de Pesquisa Coral Vivo, p. 329–344, 2016.