



Turismo em Unidades de Conservação do Litoral Sul Potiguar: Relação entre Planos de Manejo e Planos Diretores

Clébia Bezerra da Silva^{1*}, Rosana Silva de França¹ e Wagner Araujo Oliveira¹

Recebido em 21/12/2021 – Aceito em 31/12/2022

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte/UFRN. Brasil. <clebia.silva@ufrn.br, zanafranca@gmail.com, wagner.araujo.098@ufrn.edu.br>.
* Contato principal.

RESUMO – Ordenar o uso do espaço requer planejamento, no caso do município, o plano diretor é o documento basilar para isso. Já para as unidades de conservação (UCs) é o plano de manejo (PM) que orienta o que deve ser feito com base nos objetivos de criação delas em consonância com as demais legislações. Considerando-se que o turismo está presente nas UCs em estudo, deve haver diálogo entre o plano de manejo e o plano diretor municipal (PDM), para que ele contribua para o desenvolvimento da unidade onde ocorre. No Rio Grande do Norte, importantes atrativos turísticos estão localizados em UCs. Assim, objetiva-se discutir como se há a relações entre PM e PDM no tocante ao planejamento turístico da Área de Proteção Ambiental Bonfim-Guaraíra, da Floresta Nacional de Nísia Floresta e do Parque Estadual Mata da Pipa. Para isso, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documental. O *corpus* foi composto pelos PM e PDM. A técnica de análise de dados foi Análise de Conteúdo (análise categorial). Os resultados apontaram para planos voltados ao planejamento participativo, mas a abordagem dada ao turismo foi considerada aquém do necessário para que ele contribuísse para os objetivos das UCs. Por fim, considerou-se que esses instrumentos normativos poderiam ter ações mais convergentes, o que contribuiria para o desenvolvimento da região e do turismo nas UCs.

Palavras-chave: Planejamento turístico; ordenamento; desenvolvimento.

Analysis of Tourism Planning in Protected Areas About the Perspectives of Management Plans and Municipal Master Plans

ABSTRACT – Ordering the use of space requires planning, in the case of the municipality, the municipal urban plan is the basic document for this. As for the protected areas, it is the management plan that guides what should be done based on the objectives of creating the protected areas in line with other legislation. Considering that tourism is present in the protected areas, there must be dialogue between these two normative instruments so that it contributes to the development of the protected areas where it takes place. In the state of Rio Grande do Norte, important tourist attractions are located in protected areas. Thus, the objective is to discuss how the relationship between management plans and municipal urban plans occurs with regard to tourism planning in the Área de Proteção Ambiental Bonfim-Guaraíra, Flona de Nísia Floresta e Parque Estadual Mata da Pipa. For this, bibliographic and documental research were carried out. The corpus was composed of management plans and municipal urban plans. The data analysis technique was content analysis (category analysis). The results pointed to plans aimed at participatory planning, but the approach given to tourism was considered below what was necessary for it to contribute to the objectives of the protected areas. Finally, it was considered that these normative instruments could have more convergent actions, which would contribute to the development of the region and tourism in the protected areas.

Keywords: Tourism planning; ordering; development.

Análisis de la Planificación Turística en Áreas Naturales Protegidas sobre las Perspectivas de los Planes de Manejo y Planes Directores Municipales

RESUMEN – Ordenar el uso del espacio requiere planificación, en el caso del municipio, el plan maestro municipal es el documento básico para ello. En cuanto a las áreas naturales protegidas, es el

plan de manejo el que orienta lo que se debe hacer en base a los objetivos de creación de las áreas naturales protegidas en línea con otras legislaciones. Considerando que el turismo está presente en las áreas naturales protegidas, debe haber diálogos entre estos dos instrumentos normativos para que contribuya al desarrollo de la área natural protegida donde se desarrolla. En el estado de Rio Grande do Norte, importantes atractivos turísticos se ubican en las áreas naturales protegidas. Así, el objetivo de este artículo es discutir cómo se aborda la planificación turística en los plans de manejo del Área de Protección Ambiental Bonfim-Guaraira, Parque Estatal Flona de Nisia Floresta y Mata da Pipa y en los plans maestros municipales donde se ubican estas las áreas naturales protegidas. Para ello se realizó una investigación bibliográfica y documental. El corpus estuvo compuesto por plan de manejo y plan maestro municipal. La técnica de análisis de datos fue el Análisis de contenido (análisis categórico). Los resultados apuntaban a planes orientados a la planificación participativa, pero se consideró que el enfoque dado al turismo estaba lejos de lo necesario para contribuir a los objetivos de las áreas naturales protegidas. Finalmente, se consideró que estos instrumentos normativos podrían tener acciones más convergentes, lo que contribuiría al desarrollo de la región y al turismo en las áreas naturales protegidas.

Palabras clave: Actividad turística; áreas naturales protegidas; ordenar; desarrollo.

Introdução

Compreende-se que o planejamento é uma tomada de decisão e construção de políticas, que envolvem um conjunto de decisões inter-relacionadas e interdependentes com decisões individuais, o que é "... apenas uma parte de um processo global de 'planejamento-decisão-ação'" (Hall, 2001, p. 26). À luz das discussões sobre sustentabilidade, as práticas de planejamento também passaram a visar tal empreitada, dando espaço ao surgimento dos princípios de sustentabilidade que envolvem planejamento holístico, preservação de processos ecológicos essenciais, proteção do patrimônio humano e natural, equidade intergeracional e metas sobre justiça ambiental (Hall, 2001).

Planejar especificamente cidades e municípios leva em consideração questões políticas, socioambientais, econômicas, financeiras, físico-territoriais e de gestão, e exige técnicas de planejamento; assim sendo, o plano diretor municipal (PDM) é o instrumento de planejamento básico e imprescindível do município, considerado a principal lei de ordenamento e gestão municipal, e devendo ser confeccionado e realizado com participação da sociedade civil (Rezende e Ultramari, 2007). Ele deve ser elaborado em acordo com a Constituição Federal (Brasil, 1988) e o Estatuto da Cidade (Brasil, 2002). Trata-se de um diagnóstico da realidade municipal que apresenta propostas e normas visando ao desenvolvimento socioeconômico (Villaça, 1999).

De acordo com o Estatuto das Cidades (Brasil, 2002), o PDM é obrigatório para municípios

nas seguintes situações: a) com mais de 20 mil habitantes; b) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; c) inseridos em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país; e d) com áreas de especial interesse turístico.

Vê-se, dessa forma, a importância do PDM para o turismo. A complexidade que envolve o fenômeno turístico requer um planejamento que oriente seu desenvolvimento. A ordenação do espaço é fundamental para que o turismo contribua para os objetivos de desenvolvimento traçados para um dado local, mais ainda quando se trata de áreas destinadas à proteção ambiental, como as unidades de conservação (UCs).

O turismo praticado nas UCs propicia bem-estar físico e mental aos visitantes, geralmente urbanos, por reconectá-los com a natureza. Além dos turistas, começou-se a atentar para a visitação das comunidades do entorno das UCs, por vezes ignoradas nesse processo (Job et al., 2017; Saarinen, 2016). Considerando também esses públicos, as visitas às UCs podem contribuir para o desenvolvimento local e regional, e a preservação cultural e ambiental. Isso requer um gerenciamento eficiente e eficaz, não podendo ser desconsiderados os conflitos que isso pode causar. Porém, com o planejamento do turismo essas pressões podem ser consideravelmente reduzidas (Job et al., 2017; Saarinen, 2016).

As UCs passam a ter papel desafiador e de destaque na tarefa de proteger e conservar o meio ambiente e, ao mesmo tempo, frear a perda da biodiversidade, proporcionar atividades de lazer,

recreação, educação, espirituais, inspiradoras, além de benefícios econômicos. Tudo isso associado ao fato de não serem estáticas, pois são influenciadas por mudanças globais, nacionais e locais no desenvolvimento, sistemas políticos, ideologias e estruturas de poder; logo, assim como componentes bióticos e abióticos, exigem uma abordagem de conservação complexa, variada e dinâmica (Job et al., 2017). Para isso, o planejamento e a gestão das UCs são fundamentais.

Por sua vez, as UCs devem ter um plano de manejo (PM), que corresponde ao documento que estabelece os caminhos que a UC deve seguir para cumprir os objetivos definidos quando da criação da UC, seu zoneamento, as normas que devem orientar o uso da área e o manejo dos recursos naturais (Brasil, 2000). A falta ou a inadequação de planejamento e de gestão do turismo nas UCs representa uma ameaça (Hall, 2001), pois pode causar impactos negativos ao local (Leung et al., 2018).

Sobre a necessidade ou falta de planejamento do turismo nesses espaços, o Diagnóstico do Uso Público em Parques Brasileiros: a perspectiva dos gestores, feito pelo Instituto Semeia em 2015, com gestores ou representantes de 187 parques (federais, estaduais e municipais, das cinco regiões geográficas, distribuídos entre 24 estados) mostrou deficiência no que concerne a dimensão Planejamento e Gestão (Semeia, 2015).

O diálogo entre PM e PDM deve acontecer para evitar impactos negativos do turismo. Assim como observado por Souza, Barbosa e Fonseca

(2021) no PM Área de Proteção Ambiental de Santa Rita e no PDM de Marechal Deodoro, no estado de Alagoas, que a falta de conexão entre os dois documentos estava sendo nocivo para a referida UC. Como um todo e para o turismo. Para que isso não ocorra, as ações de planejamento do turismo devem atentar-se para as normativas contidas neles e superar a falta de planejamento nas UCs.

Deve-se considerar que o Rio Grande do Norte tem no turismo uma das atividades econômicas que mais gera emprego e renda para a população, e que os principais atrativos turísticos do estado estão localizados em UCs. Assim, destacam-se a Área de Proteção Ambiental Bonfim-Guaráira (APABG ou APA Bonfim-Guaráira), que foi criada pelo Decreto Estadual nº 14.369, de março de 1999, com o objetivo de proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais na sua área de abrangência (Decreto nº 14.369, 1999). A APA Bonfim-Guaráira configura-se como a maior UC estadual de área emersa do estado, assegurando a preservação ambiental de uma extensa área de tabuleiros, dunas, dezenas de lagoas, bem como o complexo lagunar de Bonfim e Papeba-Guaráiras, região com intensa atividade turística e presença do cultivo de camarão.

Quanto à sua abrangência territorial, a APABG estende-se pelo território dos municípios de Nísia Floresta, São José de Mipibu, Arês, Senador Georgino Avelino, Goianinha e Tibau do Sul, no estado do Rio Grande do Norte (Fig. 1).

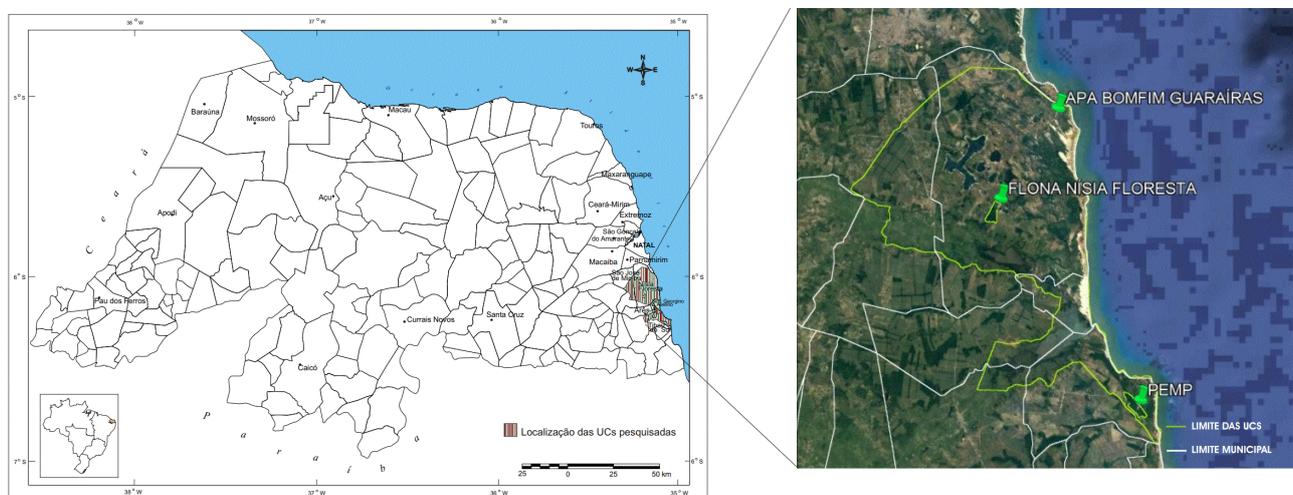


Figura 1 – Localização das unidades de conservação pesquisadas.
Fonte: Recorte de imagem do Google Earth (2021).

A APABG ainda abarca outras três UCs, tanto de proteção integral quanto de uso sustentável, sendo aquelas a Floresta Nacional (FLONA) de Nísia Floresta, gerida pelo ICMBio, o Parque Estadual Mata da Pipa (PEMP), gerido pelo Idema (órgão estadual), e a Reserva de Fauna Costeira de Tibau do Sul (Refauts), que

é uma UC municipal sem PM (Idema, 2014). A Figura 2 exhibe as categorias das UCs, município de localização e o seu responsável legal. O turismo que acontece na área da APABG está relacionado aos recursos naturais; em especial, destaca-se o destino indutor Pipa, localizado no município de Tibau do Sul.

Categoria	Unidade de conservação	Município(s)	Responsável
Uso integral	Floresta Nacional de Nísia Floresta	Nísia Floresta	ICMBio
	Parque Estadual Mata da Pipa	Tibau do Sul	Idema
Uso sustentável	Área de Proteção Ambiental Bonfim-Guaraíra	Arez, Goianinha, Nísia Floresta, São José do Mipibu, Senador Georgino Avelino e Tibau do Sul	

Figura 2 – Localização e órgãos responsáveis pelas unidades de conservação da pesquisa.
Fonte: Dados do estudo (2021).

Dentre essas localidades de abrangência, o município de Nísia Floresta ocupa a maior extensão do território da APABG, concentrando 62,86% da sua área total, enquanto que os municípios de São José do Mipibu e Tibau do Sul apresentam 17,14% e 11,43% de ocupação.

Pelo exposto, o problema que se apresenta é: de que forma os PMs e PDMs dialogam em prol do planejamento turístico da APABG, Flona de Nísia Floresta e PEMP. Deste modo, o objetivo deste trabalho é discutir como se dão as relações entre PMs e PDMs no tocante ao planejamento turístico da Área de Proteção Ambiental Bonfim-Guaraíra, FLONA de Nísia Floresta e Parque Estadual Mata da Pipa, localizadas no litoral sul potiguar.

Material e Métodos

Foi realizada uma pesquisa documental (PMs disponibilizados pela internet) para a busca de informações e evidências em documentos, no caso os PMs; já os PDMs, foram disponibilizados pelo órgão responsável pelas UCs. Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) defendem que o uso de documentos nas pesquisas deve ser contemplado e reconhecido, pois possibilitam aprimorar a compreensão de objetos que necessitam

da contextualização histórica e sociocultural, como também favorecem a observação do amadurecimento ou evolução de conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, pessoas e grupos.

O campo da pesquisa correspondeu às UCs potiguares administradas pelo poder público, uma vez que elas apresentavam lógicas de criação, planejamento e gestão diferentes das particulares e por serem mais representativas para questões sobre turismo. A APABG foi selecionada para a pesquisa por se apresentar como a UC com maior diversidade de atividades e atrativos turísticos do Rio Grande do Norte e, para sua compreensão, as demais UCs de sua área com PM também foram incorporadas à pesquisa, a FLONA de Nísia Floresta e o PEMP. Assim, o *corpus* desta pesquisa foi composto pelos PMs das UCs selecionadas (Fig. 3).

Para a análise dos documentos foi utilizada a técnica da Análise de Conteúdo de Bardin (2007). Todos os documentos foram lidos na íntegra. Foi realizada a análise categorial, sendo pré-definida a categoria planejamento turístico. O tratamento dos resultados obtidos por meio de inferência e interpretação. Colocou-se em destaque os conteúdos manifestos e latentes captados, contidos nos materiais coletados.



Unidade de conservação	Documentos	Ano
Área de Proteção Ambiental Bonfim-Guaraíra (Apabg)	Volume I – Plano de Manejo APA Bonfim/Guaraíra	2020
	Volume II – Minuta de Zoneamento Ecológico Econômico da Área de Proteção Ambiental Bonfim/Guaraíra	2020
Floresta Nacional (FLONA) de Nísia Floresta	Plano de Manejo – volume I – diagnóstico	2012
	Plano de Manejo – volume II – planejamento	2012
Parque Estadual Mata da Pipa (PEMP)	Plano de Manejo Parque Estadual Mata da Pipa	2014
Total	5	

Figura 3 – *Corpus* documental da pesquisa – planos de manejo.
Fonte: Dados do estudo (2021).

Em relação aos PDMs, o *corpus* foi composto pelas leis em vigor nos municípios em que se localizam as UCs da pesquisa, conforme Figura 4. Nos documentos observou-se como a atividade turística é planejada, no caso específico destaca-se

o zoneamento e normas de uso e ocupação para a realização da atividade turística. Outro aspecto observado foi da citação e existência de diretrizes para as UCs da pesquisa.

Município	Plano diretor vigente
Arez	Lei Complementar nº 13, de 1º de outubro de 2009
Nísia Floresta	Lei Complementar nº 001 de 05 de novembro de 2007
São José de Mipibu	Lei Complementar nº 006 de 02 de junho de 2007
Tibau do Sul	Lei Complementar nº 06 de 30 de dezembro de 2008
Goianinha	Inexistente
Senador Georgino Avelino	Inexistente
Total	4

Figura 4 – *Corpus* documental da pesquisa – planos diretores municipais.
Fonte: Dados do estudo (2021).

A análise dos documentos citados possibilitou a observação de como a atividade turística está disposta e planejada na esfera municipal do ponto de vista do que consta nos PDMs e no contexto estadual e federal quanto aos PMs das UCs da pesquisa. Além disso, atentou-se para a existência de articulação e harmonia entre os documentos.

Resultados e Discussão

Turismo nos planos de manejo

A análise documental possibilitou conhecer as ações referentes ao planejamento e à gestão do turismo na APABG, no PEMP, na FLONA de Nísia Floresta. Em alguns casos, foi preciso citar aspectos gerais do planejamento das UCs para poder compreender os aspectos relativos ao turismo. Os trechos selecionados referentes às APABG estão na Figura 5.

Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Bonfim-Guaráira (2020)

p. 22 – Para alcançar este propósito, o presente plano foi construído pautado em duas abordagens de planejamento: o planejamento adaptativo e o planejamento participativo.

p. 22 – **O planejamento participativo** consiste no envolvimento da comunidade local e das principais partes interessadas (*stakeholders*) no processo de planejamento da UC.

p. 24 – **O planejamento adaptativo** é uma abordagem que busca lidar com um cenário de incerteza e mudanças característico das unidades de conservação. Nesse modelo, o planejamento e a execução são tratados como processo interativo, em que as ações são constantemente revisadas com o objetivo de melhorar seu desempenho e de se adaptar às mudanças do ambiente.

p. 27 – O presente plano de manejo está estruturado tomando por base a ideia de **ciclos de planejamento**.

p. 33 – Estes ciclos partem do mais abrangente, que consiste no próprio plano de manejo e suas diversas etapas - como apresentado anteriormente, como também permeiam as suas etapas intermediárias, como é o caso da **implementação dos projetos**.

Por conseguinte, a implementação deste plano de manejo segue a ideia de se **refinar o planejamento em uma escala temporal mais restrita**, no caso, **os projetos a serem executados no período de 1 ano**. Isto posto, este ciclo de **planejamento anual** se inicia com a seleção dos projetos pelo **conselho gestor**, a elaboração do **Plano Operacional Anual**.

Zoneamento Ecológico Econômico da Área de Proteção Ambiental Bonfim/Guaráira (2020)

p. 11 – Art.1°. Fica instituído o Zoneamento Ecológico Econômico da Área de Proteção Ambiental Bonfim/Guaráira (APABG) que **estabelece diretrizes e metas de gestão da APA** e diretrizes específicas para cada Zona, visando à proteção dos recursos naturais, a recuperação de áreas degradadas e a **promoção do desenvolvimento sustentável**.

Figura 5 – Trechos dos documentos da Área de Proteção Ambiental Bonfim-Guaráira.

Nota: Grifo feito pelos autores.

Fonte: Elaborado com base em Ibi Engenharia Construtiva (2013, 2014a, 2014d) e Idema (2020a, Idema, 2020b).

No plano da APABG percebeu-se que houve o direcionamento para o planejamento participativo e adaptativo. O PM apontava as prioridades de manejo ou gestão, e o turismo aparecia entre elas, as quais deveriam ser trabalhadas na forma de projetos, com duração de um ano. As definições dos projetos ocorreram anualmente pelo conselho gestor da APABG, o que se caracterizaria no ciclo de gestão, imprimindo dinamicidade ao PM, sendo isso interpretado como um ponto positivo.

Então, havia a indicação dos projetos a serem elaborados, como respostas às pressões indicadas no PM, a saber: “[projeto] Desenvolvimento de boas práticas para o turismo sustentável... [objetivo] Desenvolver um código de conduta com boas práticas de operação da atividade turística que minimizem o impacto

da atividade” (Idema, 2020a, p. 51); “[projeto] Ecoturismo como atividade alternativa no período de defeso e atividades impactantes como a caça... [objetivo] Desenvolver uma fonte de renda alternativa através do ecoturismo como forma de diminuir a pesca no período de defeso e a caça” (Idema, 2020a, p. 57); “[projeto] Ecoturismo como forma de valorização da UC e da cultura local... [objetivo] Qualificar e formar guias turístico [sic] na comunidade. Criação de Roteiro” (Idema, 2020a, p. 92) e “[projeto] Escritórios de Projetos de Conservação, turismo e educação ambiental... [objetivo] Criar espaço em parcerias com outras instituições, distribuídos [sic] na APA, para fomentar a criação e fortalecimento de organizações da sociedade civil e capacitá-las [sic] na elaboração [sic] e gestão de projetos na APA” (Idema, 2020a, p. 92).



O turismo, no PM da APABG, aparecia no tópico Visão da UC, na dimensão econômica: “A APA será uma referência regional em turismo sustentável em unidades de conservação” (Idema, 2020a, p. 37), então, ligado ao paradigma Alternativo (centrado no meio ambiente e nas pessoas, e o foco do planejamento é participativo. Além de marcado pelo discurso da sustentabilidade), pelo menos, aparentemente. Entretanto, os projetos que eram relacionados ao turismo detinham-se predominantemente à geração de emprego e renda.

Por sua vez, a FLONA de Nísia Floresta (Fig. 6) era a que vivenciava relação de menor intensidade com o turismo. Seu PM era baseado no planejamento estratégico participativo e deveria ordenar, orientar e direcionar as ações voltadas para o turismo, entre as demais, e, com isso, fomentar o desenvolvimento sustentável. Em seu PM havia indicativo de ações para que a UC passasse a ser parte dos atrativos turísticos da região, tais como: pesquisa para abertura de trilhas (uma delas deveria ser acessível), pesquisa de monitoramento da demanda (quantidade de

Plano de Manejo – volume I – diagnóstico (2012a)

p. 20 – A FLONA de Nísia Floresta possui importância em seu contexto regional, por ser um dos poucos fragmentos de mata atlântica que ainda existe, além disso **são significativos os desafios de sua gestão e manejo** como entidade fomentadora do desenvolvimento sustentável na região.

Plano de Manejo - volume II – planejamento (2012b)

p. 12 – Utilizando-se de metodologia própria para planejamento estratégico denominada Matriz de Debilidades-Ameaças-Forças-Oportunidades (Matriz DAFO), ...

p. 46 – **Ordenar, orientar e direcionar** o uso da Floresta Nacional de Nísia Floresta pelo visitante e promover seu contato com o meio ambiente por meio de atividades de recreação, lazer e ecoturismo.

p. 49 – **Fazer gestão** junto à **Secretaria Estadual de Turismo, Municípios e prestadores de serviços turísticos**, para **inserir** a FLONA [sic] de Nísia Floresta como **destino turístico** no âmbito regional e estadual.

p. 66 – **Apoiar alternativas de desenvolvimento** favoráveis às políticas de conservação, de acordo com as vocações e potencialidades regionais, tais como **turismo ecológico**. . .

Figura 6 – Trechos dos documentos da FLONA de Nísia Floresta.

Nota: Grifo feito pelos autores.

Fonte: Elaborado com base ICMBio (2012a, 2012b).

visitantes, período de maior procura, origem dos visitantes, entre outros) (ICMBio, 2012b).

A FLONA se propunha a interagir com outros órgãos para que isso ocorresse e apoiar ações para o desenvolvimento do turismo (ICMBio, 2012b). Reforçando seu interesse em participar do turismo da região, tem-se o seguinte trecho do seu PM: “Integrar a FLONA [sic] aos demais atrativos turísticos existentes na região”

(ICMBio, 2012b, p. 49). Mas não havia registros que indicassem que essas atividades ocorreram.

A análise feita dos documentos do PEMP (Figura 7) mostrou que a orientação era para a gestão participativa, de aproximação com os atores de sua área de amortecimento, o que deveria acontecer também no tocante à gestão da visitação.

Plano de Manejo Parque Estadual Mata da Pipa (2014)

- p. 193 – **Sensibilizar os gestores públicos e os moradores das comunidades da zona de amortecimento** para a **gestão participativa**;
- p. 198 – Promover a **aproximação da comunidade** com o **poder público e gestão do PEMP** [sic];
- p. 209 – **As soluções integradas na gestão e valorização das áreas destinadas a visitação** encontrados no território da Unidade de Conservação **são cruciais**. O PEMP tem o potencial de apresentar trilhas sinalizadas para passeios de grupos de visitantes com o acompanhamento de guias treinados, limitando-se o número máximo de pessoas de acordo com a regulamentação prevista dentro do plano de manejo.
- p. 210 – O **planejamento e a gestão da visitação devem considerar múltiplas formas de organização da visitação**, tais como: visitação individual, visitação em grupos espontâneos, visitação em grupos organizados de forma não comercial e visitação organizada comercialmente, entre outras.
- p. 211 – Incentivar a realização de **expedições de caráter técnico** visando o levantamento de **subsídios** para o **planejamento e gestão da visitação na UC**.
- p. 247 – **Projeto executivo específico** deve ser desenvolvido para **atender as necessidades de planejamento, implantação e manejo de trilhas**. Embora os problemas de erosão nas trilhas do parque sejam pontuais, estes estão em fase avançada de erosão (Figuras 51).
- p. 258 – O **Zoneamento Ambiental** do Parque Estadual [sic] Mata da Pipa se constitui em um **importante instrumento** no processo **de gestão da Unidade de Conservação**.

Figura 7 – Trechos dos documentos do Parque Estadual Mata da Pipa.

Nota: Grifo feito pelos autores.

Fonte: Elaborado com base em Instituto Uniemp (2014).

O PM registrou que era preciso elaborar projeto executivo sobre a implementação e o manejo das trilhas, mas já apresentava algumas indicações sobre isso (visitação, em grupos, individual, demanda espontânea, entre outras), assim como incentivo a pesquisas científicas sobre a visitação. O ecoturismo, no PM do PEMP, estava vinculado ao Programa de Educação Ambiental, que objetivava:

Conscientizar os visitantes da importância e da necessidade da preservação do PEMP para o equilíbrio do meio ambiente e qualidade de vida da comunidade;

Promover o conhecimento e lazer associado à satisfação de interagir com o ambiente sem prejudicá-lo;

Proporcionar à comunidade envolvimento nas atividades turísticas do PEMP possibilitando uma fonte de renda alternativa (Instituto Uniemp, 2014, p. 94).

Apesar de o ecoturismo ter relação com ações educativas, deveria estar no plano de turismo, pois ele é um tipo de turismo, não meramente uma atividade educativa. Os objetivos de ecoturismo do PEMP restringiam-se à conscientização dos visitantes e à viabilização de fonte de renda para a comunidade.

O PM tinha um plano de visitação turística que: “é dirigido a propor métodos para que a comunidade científica e o poder público criem as condições para a promoção da visitação turística sustentável no PEMP [sic]” (Instituto Uniemp, 2014, p. 209). Seus objetivos eram:

O objetivo primordial do Programa [aqui, chamado de programa] é descrever diretrizes para nortear os procedimentos de visitação turística no Parque sem comprometer a dinâmica de funcionamento natural de seus ecossistemas.

Manutenção das áreas do Parque através da proteção e demarcação das trilhas;

Aprofundar os estudos das áreas com mais altas incidências de espécies sensíveis e determinar as trilhas abertas à visitação;

Controle das influências negativas das atividades antrópicas sobre a área da UC;

Proteger, preservar, conservar e adequar os usos da área de visitação pública da UC (Instituto Uniemp, 2014, p. 210).

Depreendeu-se que o plano de visitação objetivava mais a proteção dos ecossistemas do que o planejamento da visitação em si, que ficou tangenciada em seu próprio plano. Já era de se esperar que a visitação planejada ocorresse em harmonia com os objetivos da UC. Estudos sobre espécies sensíveis e questões sobre a manutenção da UC deveriam ser objeto de outro plano ou programa. Almejavam-se, por exemplo, pesquisas sobre o perfil do visitante. O plano orientava-se para o desenvolvimento do turismo sustentável e pregava o planejamento participativo.

Destarte, com a análise documental, percebeu-se que a APABG e a FLONA de Nísia Floresta tinham no desenvolvimento sustentável a orientação de suas ações de planejamento e a gestão. O PEMP orientava-se com base no desenvolvimento socioeconômico.

Turismo e unidades de conservação nos planos diretores municipais

Com base na análise dos PDMs, no aspecto normativo, em relação aos planos diretores dos municípios em que estão inseridos as UCs pesquisadas, destacam-se que quatro municípios fazem parte da Região Metropolitana de Natal, quer sejam: Nísia Floresta, São José de Mipibu, Goianinha e Arez. Vale salientar que os municípios elencados, segundo as diretrizes da Lei 10.257/01 (Estatuto das Cidades), deveriam obrigatoriamente ter Plano Diretor, pois de acordo com a Lei 10.257/01 são obrigados a elaborar o PDM os municípios com as seguintes características: possuir mais de 20 mil habitantes; inseridos em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridos em área de

influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

No entanto, o município de Goianinha ainda não tinha elaborado o seu e o município de Senador Georgino Avelino está em processo de elaboração e aprovação. Já o município de Tibau de Sul aprovou o seu PDM em 2008, com população estimada de 14.694 (IBGE, 2021) é um dos destinos mais visitados e vendidos internacionalmente no contexto estadual, com forte desempenho e participação da atividade turística.

Acredita-se que as normas estabelecidas propiciadas pelos zoneamentos, no que se refere aos usos do território, sejam importante instrumento para o ordenamento territorial. O zoneamento consiste em dividir o território em porções menores que visam o planejamento e estabelecimento de normas de uso e ocupação.

Nesta perspectiva, considerando o macrozoneamento no que diz respeito às zonas especiais de proteção ambiental e das áreas especiais de interesse turístico constantes nos PDMs pesquisados, encontramos a seguinte situação: zonas de interesse ambiental ou áreas especiais de interesse ambiental para os quatro municípios, porém há pouca articulação com os PMs existentes e/ou da citação das UCs da pesquisa em seus PDMs. Quanto às áreas especiais de interesse turístico, há uma classificação diversificada para cada caso; no entanto, o município de Tibau do Sul, apesar de sua participação no desenvolvimento da atividade turística estadual, não existe área especial de interesse turístico estabelecida em seu PDM (Fig. 8).

O município de Tibau do Sul possuía áreas especiais de interesse ambiental, sendo citados quatro tipos no PDM: área especial de interesse ambiental de uso indireto, área especial de interesse ambiental de uso direto, UCs e corredores ecológicos. No entanto, não são mencionadas as UCs APABG e a PEMP, que já estavam criadas antes da aprovação do PDM. No item unidades de conservação da natureza, o documento limitava-se a informar que as UCs receberão reconhecimento em legislação ambiental municipal.

Município	Lei	Macrozonas e áreas especiais
Arez	Lei Complementar nº 13, de 1º de outubro de 2009	Zonas especiais de interesse ambiental Áreas especiais de interesse turístico e de lazer Áreas especiais de interesse histórico e cultural
Nísia Floresta	Lei Complementar nº 001/2007, de 05 de novembro de 2007	Zonas especiais de proteção ambiental Áreas especiais de interesse turístico e de lazer Áreas especiais de recuperação ambiental e urbana Áreas especiais de interesse histórico e cultural Áreas especiais de interesse paisagístico Áreas especiais da orla marítima
São José de Mipibu	Lei Complementar nº 006, de 28 de junho de 2007	Áreas de interesse ambiental Áreas especiais de interesse turístico urbano Casarios históricos e área da mata da bica
Tibau do Sul	Lei Complementar nº 06 de 30 de dezembro de 2008	Áreas especiais de interesse ambiental

Figura 8 – Trechos dos documentos da FLONA de Nísia Floresta 6 – Trechos dos documentos do Parque Estadual Mata da Pipa 7 – Macrozonas e áreas especiais existentes nos municípios que compõem a unidades de conservação pesquisa de acordo com a legislação em vigor em 2022.

Fonte: elaboração dos autores (2021).

Em Arez, as zonas especiais de interesse ambiental estavam descritas e classificadas em três áreas: ZPA I – zona especial de uso restrito da orla estuarina; ZPA II – zona especial de proteção integral; ZPA III – zona especial de recuperação ambiental; constando descrição de cada zona e regulamentação em lei específica. Observa-se no plano a descrição de cada zona e o estabelecimento de normas. No que concerne à ZPA I e sua relação com o turismo, a Lei nº 6, de 2008 chama atenção dos equipamentos turísticos existentes e da qualidade ambiental:

§5º Deverá ser observada a importância dos equipamentos turísticos e especialmente aqueles já existentes e que dão suporte ao bem-estar dos usuários locais e turistas, desde que atendidos os critérios mínimos de qualidade ambiental, particularmente no que se refere ao saneamento básico e controle de todas as formas de poluição ou degradação ambiental, buscando sua compatibilização aos preceitos desta Lei (Lei nº 6, 2008, p. 11).

Na ZPA III fica tácita a proteção às áreas verdes e a concessão de atividades e ações em que somente serão permitidas com licenciamento

ambiental. No que diz respeito às áreas de interesse turístico e de lazer, o PDM não cita a APABG, porém divide as áreas de interesse turístico e de lazer em duas porções: áreas contíguas aos Rios Sapé, Urucará e Baldum e a área da orla da Lagoa de Guaraíras. Aqui, mais uma vez é reforçada a obediência à legislação vigente, o cuidado com o meio ambiente e o atendimento ao licenciamento ambiental para a instalação de equipamentos turísticos. Todavia, não há nenhuma citação direta a APABG.

Em São José de Mipibu, as áreas de interesse ambiental estão definidas e descritas, e correspondem às margens dos rios e da mata de Pituba que estão contidas nos limites da APABG, mas não há menção a UC, assim como nas áreas de interesse turístico urbano – que remete aos casarios históricos, a Mata da Bica, o Engenho de Japecanga, a Barragem de Boa vista e o Alto de Nossa Senhora das Vitórias, localizados na área urbana do município, dentro do limite da APABG. No entanto, no capítulo III, que trata do meio ambiente quanto à supressão da vegetação e intervenção na mata Atlântica, o PDM cita a APABG e cumprimento das normas de seu PM.

Art. 53. Em áreas situadas nos limites da área de preservação ambiental Bonfim Guaraíras,

criada pelo decreto estadual N° 14.369, de 22 de março de 1999, respeitados o que estabelecem o seu plano de manejo e o seu macrozoneamento ambiental, só poderão ser suprimidas vegetação e implantados empreendimentos ou edificações para fins de habitação mediante licenciamento ambiental realizado pelo órgão ambiental competente. (Lei n° 006, 2007, p. 44-45)

Observou-se que o licenciamento ambiental é uma condição elencada no PDM de São José de Mipibu, em consonância com o PM da APABG para os casos de supressão da vegetação e construção para fins residenciais.

Em Nísia Floresta, a APABG se estende em quase toda a extensão do município, e em seu território situa-se também a FLONA que leva o nome do município. O PDM trata de zonas especiais de proteção ambiental dividindo-as em quatro: zona de proteção ambiental I, II, III e IV. Cada zona é descrita de maneira geral, sendo: ZPA I, proteção de mananciais; ZPA II, proteção dos manguezais, margens dos rios e lagoas; ZPA III, proteção ecossistemas lacustres e da mata atlântica; e ZPA IV, área de abrangência das unidades de conservação da natureza. Não cita diretamente as unidades existentes em seu território. A APABG não é mencionada em nenhum momento, e a FLONA é citada na seção VIII do capítulo das áreas especiais. A FLONA é classificada como uma área especial de interesse paisagístico.

Art. 39. Áreas de interesse paisagístico são aquelas que, mesmo passíveis de adensamento, visam proteger o valor cênico-paisagístico, assegurar condições de bem-estar, garantir a qualidade de vida e o equilíbrio climático da cidade compreendendo: I – as dunas, representadas pelo complexo lacustre, rios e matas, incluindo a área de representativa ocorrência da FLONA (sic) (floresta nacional do Ibama) (Lei n° 1, 2007, p. 33)

As áreas especiais de interesse turístico e de lazer localizam-se na porção litorânea em toda faixa litorânea. O turismo, ou melhor, os empreendimentos turísticos, segundo o PDM, deverão cumprir as normas em vigor e o licenciamento ambiental:

§1° Para instalação de empreendimentos de interesse turístico, observada sua complexidade e a fragilidade dos atributos ambientais e outros aspectos técnicos relevantes, será exigido o licenciamento ambiental, nos termos da legislação vigente; (Lei n° 1, 2007, p. 26)

Mais uma vez, como no município de São José de Mipibu e Arez, foi mencionada a necessidade do licenciamento ambiental. Destaca-se a relevância do ponto vista socioambiental da devida exigência. No entanto, chama atenção o tamanho da APABG que circunscreve quase todo o município de Nísia Floresta – município que possui muitas lagoas e faixa litorânea ocupada por empreendimentos turísticos e casas de segunda residência. A sua sede urbana é no interior do município, próximo à FLONA de Nísia Floresta. O município possui um corpo de água importante: a Lagoa do Bonfim, que é rodeada por residências e chácaras para descanso e lazer. Além disso, é importante fonte de abastecimento de água para diversos municípios. Observa-se também que dentro do limite da APABG estão inseridas as sedes urbanas dos municípios de São José de Mipibu e Tibau do Sul. A expansão urbana exerce pressão nas UCs e a questão do uso do solo e da expansão dos empreendimentos turísticos na faixa litorânea necessitam de acompanhamento sistemático pelo poder público.

Portanto, observa-se baixa articulação dos PDMs com os PMs das UCs pesquisadas. Além disso, não há planos, programas ou projetos de integração entre os municípios para o desenvolvimento integrado da área de pesquisa.

Ressalta-se que, de acordo com Fonseca e Nóbrega (2021), o desenvolvimento do turismo possui muitos desafios e oportunidades para a sua realização na UC APABG. Os autores realizaram pesquisa com os representantes do conselho gestor da referida UC e constataram ausência de articulação dos atores interessados. Além disso, são apontados vários desafios e conflitos entre o poder público, privado e população local, que vão desde a falta de corpo técnico qualificado, conflitos e desobediência à legislação ambiental, à falta de limpeza e coleta adequada do lixo, falta de participação da população local na questão do turismo, estradas e acessos em más condições, entre outros.

Conclusão

A proposta deste trabalho foi discutir como o planejamento turístico é abordado nos PMs da Área de Proteção Ambiental Bonfim-Guarairá, FLONA de Nísia Floresta e Parque Estadual Mata da Pipa, e quais normas são elencadas nos PDs de seus municípios de abrangência.

Os planos de manejo apresentam-se como um instrumento técnico primordial que é capaz de orientar as práticas de manejo e gestão de modo a atingir os objetivos da UC. Dessa forma, entende-se que os PMs são relevantes para o planejamento do turismo, uma vez em que a APABG e o PEMP apontam o turismo como sendo uma das atividades prioritárias para sua gestão, e, enquanto à FLONA, apesar de ser a única que apresenta menor relação com o turismo, no plano há um indicativo de se integrar ao turismo da região, bem como promover o apoio ao desenvolvimento das práticas turísticas em seu interior e entorno.

No entanto, pode-se constatar que nos PMs da APABG e PEMP (que há presença da atividade turística de forma mais intensa) é apontada uma a visão do turismo de forma reducionista, uma vez que no PM da APABG indica-se que os projetos atrelados ao turismo sejam desenvolvidos com enfoque predominantemente na geração de emprego e renda, ou seja, pautando o turismo a partir de uma visão puramente mercadológica. Enquanto no PEMP indica-se a prática do ecoturismo apenas na vertente de conscientização dos visitantes e a possível geração de benefícios da comunidade local. Portanto, a ausência de planejamento turístico adequado e correto, bem como uma visão errônea das atividades e práticas turísticas, pode gerar degradação de áreas prioritárias para a conservação, além do não alcance dos objetivos da UC.

Somado a isso, e partindo das análises realizadas nos planos diretores dos municípios que fazem partes das UCs investigadas, foi possível constatar que os PDs quando fazem menção a APABG, PEMP e a Flona, não relacionam com os PMs e nem tão pouco com as ações ou políticas do Ministério do Meio Ambiente e do seu órgão gestor – Instituto Chico Mendes no que se refere ao uso das UCs federais, no caso do estudo, a FLONA de Nísia Floresta. De forma geral, observou-se baixa vinculação entre os documentos (PMs e PDs); e que apenas o PD do município de São José de Mipibu cita diretamente o cumprimento

das normas do PM da APABG, e entende-se que há uma falta de integração entre os poderes e as gestões municipais, sendo, portanto, considerada como uma das principais fragilidades no que tange ao planejamento e gestão do turismo. Salienta-se também que os PDs devem ser realizados de forma participativa com vários atores sociais; e representantes dos conselhos de turismo e dos órgãos e/ou conselhos gestores das UCs, quer sejam municipal, estadual ou federal, devem ser convocados ou convidados para a construção/revisão do PD dos municípios. Outro aspecto observado é que não há sobreposição entre os zoneamentos dos PD com os zoneamentos das UCs de pesquisa.

E os demais níveis: estaduais e federal?

Diante disso, é necessária e importante a inclusão do turismo nos documentos da esfera legislativa e executiva dos municípios, visando aprimorar a elaboração e a execução das políticas voltadas ao turismo. Portanto, atrelar os PDs ao turismo é promover uma nova concepção de planejamento, uma vez em que isso pode contribuir para a organização territorial do turismo de modo a prever o uso e a ocupação do solo para espaços públicos e privados que atendam os interesses coletivos no que diz respeito à função social e a conservação ambiental, assim como a demanda das atividades e práticas turísticas no âmbito as unidades de conservação.

Referências

- Bardin L. (2007). *Análise de conteúdo* (3rd ed.). Lisboa: Edições 70.
- Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Centro Gráfico.
- Brasil. (2002). *Lei 10.257, de 10 de julho de 2021-Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos* (2nd ed.). Brasília: Câmara dos Deputados.
- Brasil. Lei nº 9.985. (2000). *Snuc – Sistema Nacional de Unidades De Conservação - Lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras provi*. Brasília: Diário Oficial da União - Seção 1 - 19/7/2000.
- Decreto nº 14.369. (1999). *Decreto nº 14.369, de 22 de março de 1999. Cria a Área de Proteção Ambiental*

- (APA) Bonfim/Guaraíra nos Municípios de Nísia Floresta, São José do Mipibú, Senador Georgino Avelino, Goianinha, Arês, Tibau do Sul, e dá outras providências. Natal: Idema.
- Hall CM. (2001). Planejamento turístico: políticas, processo e relacionamentos (Contexto). São Paulo.
- Ibi Engenharia Construtiva. (2013). Elaboração da proposta de zoneamento da área de proteção ambiental Bonfim-Guaraíra e definição de diretrizes para o plano de manejo: produto 03 – diagnóstico ambiental e socioeconômico relatório final das oficinas de consultas públicas. Natal: Governo do Rio Grande do Norte.
- Ibi Engenharia Construtiva. (2014a). Elaboração da proposta de zoneamento da área de proteção ambiental Bonfim-Guaraíra e definição de diretrizes para o plano de manejo: produto 04 – diagnóstico ambiental e socioeconômico relatório final. Natal: Governo do Rio Grande do Norte.
- Ibi Engenharia Construtiva. (2014b). Elaboração da proposta de zoneamento da Área de Proteção ambiental Bonfim-Guaraíra e definição de diretrizes para o plano de manejo – 7º Produto: Vol II – Zoneamento Ambiental – Relatório Final, inclusive Diretrizes do Plano de Manejo e Minuta do Instrume. Natal: Governo do Rio Grande do Norte.
- ICMBio. (2012a). Plano de Manejo da Floresta Nacional Nísia: volume I diagnóstico (Pinto CJB, Macêdo MUN de M & Macêdo PPS, eds.). Nísia Floresta: ICMBio.
- ICMBio. (2012b). Plano de Manejo da Floresta Nacional Nísia: volume II planejamento (Pinto CJB, Macêdo MUN de M & Macêdo PPS, eds.). Nísia Floresta: ICMBio.
- Idema G. do E. do R. G. do N. (2020a). APA Bonfim/Guaraíra: plano de manejo. Natal: Governo do Rio Grande do Norte.
- Idema, G. do E. do R. G. do N. (2020b). Plano de manejo da Área de Proteção Ambiental Bonfim/Guaraíra – volume I. Natal: Governo do Rio Grande do Norte.
- Fonseca IL, Nóbrega WRM. (2021). Desafios e oportunidades do turismo na Área de Proteção Ambiental Bonfim-Guaraíra/RN: concepções de análise a partir do conselho gestor. *Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo*, 15(1): 22-42.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021) IBGE Cidades. <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/tibau-do-sul/panorama>>. Acesso em: 20/06/2021.
- Instituto Uniemp. (2014). Plano de manejo: Parque Estadual Mata da Pipa – PEMP. Natal: Governo do Rio Grande do Norte.
- Job H, Becken S e Lane B. (2017). Protected Areas in a neoliberal world and the role of tourism in supporting conservation and sustainable development: an assessment of strategic planning, zoning, impact monitoring, and tourism management at natural world heritage sites. *Journal of Sustainable Tourism*, 25(12): 1697-1718.
- Leung Y, Spenceley A, Hvenegaard G, Buckley R e Groves C. (2018). Tourism and visitor management in protected areas : guidelines for sustainability – Best Practice Protected Area Guidelines Series nº 27. In Leung Y-F, Spenceley A, Hvenegaard G e Buckley R (eds.), *Tourism and visitor management in protected areas: guidelines for sustainability*. Retrieved from www.iucn.org/pa_guidelines.
- Lei complementar n. 06 de 30 de dezembro de 2008 (2008). Dispõe sobre o plano diretor participativo de Tibau do Sul, Prefeitura Municipal de Tibau do Sul. <<http://www.tibaudosul.rn.leg.br/leis/leis-complementares/lei-complementar-no-006-de-30-de-dezembro-de-2008/view>>. Acesso em: 08/09/2021.
- Lei Complementar n. 001 de 05 de novembro de 2007 (2007) que dispõe sobre o plano Diretor de Nísia Floresta, Prefeitura Municipal de Nísia Floresta. <<http://nisiastore.rn.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/LEI-DO-PLANO-DIRETOR-2007-PDF.pdf>>. Acesso em 06/07/2021.
- Lei Complementar n. 006 de 02 de junho de 2007 (2007) que dispõe sobre o plano Diretor de São José de Mipibu. Prefeitura Municipal de São José de Mipibu.
- Lei Complementar n. 13 de 01 de outubro de 2009 que dispõe sobre o plano Diretor de Arez, Prefeitura Municipal de Arez. <<https://camaramunicipaldearez.rn.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/13.pdf>>. Acesso em 20/07/2022.
- Rezende DA & Ultramari C. (2007). Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *Revista de Administração Pública*, 41(2): 255-271.
- Sá-Silva JR, Almeida CD de e Guindani JF. (2009). Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, 1(1): 1-15.
- Saarinen J. (2016). Wilderness use, conservation and tourism: What do we protect and from whom? *Tourism Geographies*, 18: 1-8.
- Semeia. (2015). Diagnóstico do uso público em parques brasileiros: a perspectiva dos gestores. São Paulo: Semeia.
- Souza LAM de, Barbosa FESS e Fonseca LP da. (2021). Contrastes em zoneamento: plano diretor de

Marechal Deodoro e plano de manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) de Santa Rita. Cadernos de Graduação: Ciências Humanas e Sociais, 6(3): 207-218.

Villaça F. (1999). Dilemas do plano diretor. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam.

Biodiversidade Brasileira – BioBrasil.
Fluxo Contínuo
n.3, 2023

<http://www.icmbio.gov.br/revistaeletronica/index.php/BioBR>

Biodiversidade Brasileira é uma publicação eletrônica científica do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) que tem como objetivo fomentar a discussão e a disseminação de experiências em conservação e manejo, com foco em unidades de conservação e espécies ameaçadas.

ISSN: 2236-2886