



ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 310

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZAÇÃO
DO TURISMO NO PÓLO SERIDÓ/RN: UM ESTUDO SOBRE
GESTÃO DE RECURSOS NATURAIS EM ESPAÇOS
TURÍSTICOS**

**Isabelle de Fátima Silva Pinheiro
Vera Lúcia Antunes de Lima
Francisco Fransualdo de Azevedo**

Belém, setembro de 2013

O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão.

Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

Papers do NAEA - Papers do NAEA - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



Universidade Federal do Pará

Reitor

Carlos Edilson de Almeida Maneschky

Vice-reitor

Horacio Schneider

Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação

Emmanuel Zagury Tourinho

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor

Fábio Carlos da Silva

Diretor Adjunto

Durbens Martins Nascimento

Coordenador de Comunicação e Difusão Científica

Silvio Lima Figueiredo

Conselho Editorial do NAEA

Prof. Dr. Armin Mathis – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento – NAEA/UFPA

Prof. Dra. Edna Castro – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Francisco Costa – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Luis Eduardo Aragón Vaca – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Silvio Lima Figueiredo – NAEA/UFPA

Setor de Editoração

E-mail: editora_naea@ufpa.br

Papers do NAEA: papers_naea@ufpa.br

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 310

Recebido em: 05/09/2013.

Aceito para publicação: 27/09/2013.

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO PÓLO SERIDÓ/RN: UM ESTUDO SOBRE GESTÃO DE RECURSOS NATURAIS EM ESPAÇO TURÍSTICOS

Isabelle de Fátima Silva Pinheiro¹

Vera Lúcia Antunes de Lima²

Francisco Fransualdo de Azevedo³

Resumo:

O turismo se caracteriza atualmente como relevante atividade econômica, provedora de elevados aportes financeiros, mas também consumidora dos recursos naturais nos seus processos de concepção, vivência e consumo. O Governo Federal, pautado nos benefícios econômicos que o Turismo gera para os destinos, e ciente do potencial natural e cultural das diferentes regiões interioranas do Brasil, vem estimulando a interiorização do Turismo, através da elaboração de roteiros que contemplem o potencial turístico das regiões interioranas. O pólo de Turismo Seridó/RN, caracteriza-se como região com potencialidade turística, pelo seu patrimônio natural e cultural, expressos nos sítios arqueológicos, na geologia, geomorfologia, serras, biodiversidade e peculiaridades paisagísticas. No entanto, o incremento da oferta turística recai diretamente no uso e acesso dos recursos naturais, o que pode provocar sérios danos ambientais nas regiões turísticas, principalmente em localidades e regiões que sofrem com o desaparelhamento estatal, com a desarticulação político-institucional e a ausência de normas ambientais nas áreas naturais turísticas. Assim, este artigo é a compilação de uma análise documental e pesquisa de campo que buscou avaliar a gestão ambiental no Programa de Regionalização do Turismo em um pólo de Turismo localizado no interior do Rio Grande do Norte, através da adaptação e aplicação do quadro de análise da legislação e das relações política-institucional na gestão ambiental dos recursos naturais, de Arana e Vieira (2005). Neste sentido, foi detectada a inexistência de estratégias de manejo e gestão ambiental para as áreas naturais que sediam os atrativos turísticos no Pólo Seridó, bem como a incipiente representatividade de órgãos ambientais e outras instituições que cuidam da proteção das áreas naturais locais. Tais fatos já revelam problemas de uso dos recursos naturais, e permitem a previsão de sérios impactos ambientais futuros, principalmente porque um dos objetivos do Programa de Regionalização do Turismo é o aumento da demanda turística nos espaços turísticos localizados nas áreas naturais do Pólo analisado.

Palavras-Chave: Turismo. Gestão ambiental. Impactos.

¹ Doutoranda em recursos naturais. Universidade Federal de Campina Grande – UFCG.

² Docente do Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais. Universidade Federal de Campina Grande – UFCG.

³ Docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Turismo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Coordena o grupo de pesquisa Unidade Interdisciplinar de Estudos sobre a Habitação e o Espaço Construído – UFRN e integra os grupos de pesquisa Planejamento e Organização do Turismo - GEPPOT – UFRN e Turismo, Cultura e Meio Ambiente – NAEA/UFPA.

ASSESSMENT OF PUBLIC POLICY FOR TOURISM REGIONALIZATION IN POLE OF SERIDÓ/RN: A STUDY ON NATURAL RESOURCES MANAGEMENT IN TOURISM AREAS

Abstract:

Tourism is currently featured as a relevant economic activity that provides high financial contributions but that also consumes natural resources during their design, experience and consumption processes. Based on the economic benefits that tourism generates for the destinations and aware of the natural and cultural potential of several interior regions of Brazil, The Federal Government has stimulated the internalization of tourism by elaborating itineraries that meet the tourism potential of the interior regions. The pole of Seridó/RN is characterized as a region with tourism potential by its natural and cultural heritage expressed in the archaeological sites, geology, geomorphology, hills, biodiversity and landscape peculiarities. However, the increase of tourism affects directly the use and access of natural resources. This can cause serious environmental damage in tourism areas, particularly in localities and regions that suffer from lack of public infrastructure, political-institutional articulation and environmental legislation for natural touristic areas. Thus, this article is a compilation of some documentary analysis and field research that aimed at evaluating the environmental management of Programa de Regionalização do Turismo in a tourism pole located in the interior of Rio Grande do Norte. The evaluation was performed through the adaptation and utilization of the analytical legislation framework and the political-institutional relations in environmental management of natural resources, proposed by Arana and Vieira (2005). Therefore, it was detected the absence of management strategies and environmental management for natural areas that host the tourist attractions in Seridó. It was also detected the incipient representation of environmental agencies and other institutions responsible for the protection of the local natural areas. These facts have revealed problems in the use of natural resources and as a consequence they allow the prediction of serious future environmental impacts. That occurs mainly because one of the aims of Programa de Regionalização do Turismo is the increasing of tourist demand in tourism areas located in natural areas of the analyzed tourism pole.

Keywords: Tourism. Environmental Management. Impacts.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, assim como em outros países, o Turismo se apresenta como relevante setor da atividade econômica. Seus efeitos “interagem em diversos domínios da sociedade e, de maneira geral, envolvem os ambientes cultural, ecológico, econômico, político-institucional e social” (OLIVEIRA, 2007, p.01). No País, a valorização e o estímulo ao desenvolvimento do Turismo seguiu uma tendência mundial, tendo em vista que a atividade cresceu de forma desorganizada e concentrada em determinados espaços, causando sérios danos nos ambientes natural, social e cultural.

Somente a partir da década de 1990, o Governo Federal passou a se preocupar com o ordenamento territorial e político-institucional para o Turismo, e em estimular o desenvolvimento turístico nas regiões e municípios no interior dos estados brasileiros, instituindo o primeiro programa de governo que buscava trabalhar os municípios brasileiros com vistas à melhoria da oferta turística do Brasil – o Plano Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT.

Já em 2003, foi criado o Ministério do Turismo, e as políticas públicas de Turismo foram reavaliadas, recebendo uma nova configuração. Em consequência disso, adotaram-se novos princípios norteadores na condução do Turismo brasileiro como a regionalização e interiorização do fluxo turístico, e a gestão descentralizada nos programas, planos e políticas de fomento turístico, “por meio da integração de um corpo de instituições e entidades em todo o território nacional, envolvendo o poder público nas três esferas do governo, a iniciativa privada e o poder público” (BRASIL, 2007). Especificamente no Plano Nacional de Turismo – 2007/2010, o desenvolvimento regional e a gestão participativa e descentralizada do Turismo estão expressos no Programa de Regionalização do Turismo/PRT – Roteiros do Brasil, Macro-Programa 4 de Estruturação e Diversificação da Oferta Turística.

Ao adotar a regionalização do Turismo, o governo federal entende que esta atividade é territorializada e territorializante, ou seja, as pessoas para vivenciar as atividades de turismo precisam se deslocar de seu local de moradia para um outro espaço, dotado de uma série de atributos que transformam ou organizam este espaço para que o Turismo possa acontecer. Além disso, a escala que este espaço é pensando é de âmbito regional, de modo que a dimensão territorial do planejamento e da gestão do Turismo passa a ser a região.

Diante deste cenário, os Estados brasileiros vêm se organizando para divulgar suas regiões turísticas. No entanto, Araújo (2009) afirma que o Governo Federal ainda não apresentou uma metodologia concisa que oriente o planejamento voltado à regionalização do Turismo, que garanta espaços para a participação comunitária nos processos decisórios, de modo que todas as ações sejam pautadas nos pressupostos da gestão participativa. Some-se a isso o fato de que os municípios ainda são carentes quanto à disposição de uma equipe multidisciplinar de profissionais para elaborar os

planos de desenvolvimento turísticos locais e regionais. Muitas regiões brasileiras e seus respectivos municípios apresentam dois gargalos que impedem a efetiva implementação do Turismo com bases sustentáveis. Primeiro “a ausência de recursos humanos qualificados para absorver, entender e interpretar os objetivos e metodologias adotadas pelo MinTur”, para intervir nas localidades turísticas trabalhando-as em sinergia com especificidades locais e os instrumentos operacionais disponíveis; segundo, a fragilidade e incapacidade institucional para a gestão do Turismo em muitas regiões do país” (BENI, 2006, p.38).

Isto posto, as políticas públicas de Turismo ainda se caracterizam como propostas elaboradas por técnicos das instâncias superiores de Turismo e são, muitas vezes, implementadas por profissionais ligados a órgãos públicos não capacitados para tal, ou sem nenhum comprometimento com a comunidade das localidades turísticas. Tais fatos acabam gerando problemas recorrentes: primeiro “alguns municípios alocam recursos que acabam sendo desperdiçados”, com a elaboração de planos, programas e projetos destinados ao fracasso, posto que estão desvinculados de uma real avaliação de sua necessidade”. Segundo, acabam por gerar uma “inútil mobilização de esforços das comunidades que, ao final do processo, sentem-se enganadas e/ou desiludidas com as expectativas criadas em torno do tão esperado desenvolvimento turístico” (AGUIAR, 2007, p.106).

Tais fatores incidem negativamente sob vários aspectos da sociedade, tais como o uso dos recursos e espaços naturais, provocando sérios impactos negativos nestes ambientes, e problemas sociais decorrentes do mau uso e expropriação dos recursos naturais.

Diante deste cenário, muitos autores já desenvolvem propostas de planejamento turístico e ordenamento político-institucional no uso dos espaços naturais pelo Turismo, bem como realizam estudos que levantam e avaliam os impactos provenientes da atividade turística que se realiza sem planejamento e sem estratégias de gestão ambiental das áreas naturais, a exemplo de Ruschmann (1997), Boullón (2002), Bezerra (2003), Dias (2003) e Ruschmann e Phillipi Jr (2010) e Fernandes (2012). Apesar disso, constata-se no âmbito do Pólo Seridó problemas ambientais difusos, decorridos da ausência de planejamento turístico e da desarticulação institucional dos órgãos e entidades ambientais. Neste sentido, antes de propor alternativas de planejamento e gestão de áreas naturais, faz-se necessário um estudo que contemple as relações institucionais, a representatividade e a implementação de estratégias legais de gestão ambiental nos espaços naturais turísticos.

De modo empírico, constatou-se que o Conselho do Pólo de Turismo Seridó é formado por representantes de órgãos públicos, privados e organizações da sociedade civil sem a representatividade de organizações de sindicatos laborais, de associações comunitárias ou de atividades produtivas tradicionais. Desta forma, sem ter seus interesses e expectativas apresentados e discutidos no âmbito da gestão do Pólo de Turismo Seridó, e sem encontrar outros espaços ou canais de participação, o pequeno produtor rural, o pequeno comerciante, e as comunidades localizadas nos espaços naturais que

sediam os principais atrativos do pólo ficam relegados a expectadores ou receptores das ações de fomento do Turismo na região.

A participação nas reuniões do Conselho do Pólo de Turismo Seridó permitiu ainda a constatação das dificuldades em gerir as áreas naturais que sediam os atrativos turísticos da região sob as perspectivas de conservação e valorização dos espaços naturais e dos atrativos ali localizados. Esta realidade pode decorrer do fato de que neste conselho não existe participação das comunidades que vivem nos espaços naturais que sediam os principais atrativos turísticos do Seridó.

Por isso, optou-se em realizar um estudo que possibilite o mapeamento dos principais entraves na gestão ambiental do Pólo Seridó e para tanto, utilizou-se Arana e Vieira (2005) para o levantamento e a análise dos dados necessários para esta investigação. Sendo assim, este trabalho de pesquisa busca analisar a implementação da política pública de Regionalização do Turismo em uma região do interior do Rio Grande do Norte, tendo como eixo de avaliação a gestão dos recursos naturais buscando analisar, especificamente, a implementação da legislação ambiental e a relação político-institucional dos órgãos e instituições que atuam na gestão dos recursos naturais na região do Seridó.

A escolha do Seridó potiguar como área de investigação decorre do fato de que a região sedia comunidades rurais que carecem de alternativas para diversificar sua economia, uma vez que o semiárido nordestino ainda sofre com problemas de falta de água pela escassez de chuvas. Neste sentido, o Turismo é estimulado por se caracterizar como alternativa, apontada por Tomazzoni (2009), de promoção do desenvolvimento regional com ênfase nas teorias de desenvolvimento local, visto como expressivo setor econômico para a região.

Além disso, a região dispõe de vocação natural, cultural e econômica para o Turismo, pois é dotada de relevantes paisagens e de uma riqueza faunística e florística marcada pela paisagem da caatinga que a torna peculiar frente às outras regiões do Estado. Também dispõe de uma riqueza geológica e geomorfológica expressiva, que estimula tanto a prática de atividades turísticas, como desenvolve a atividade de extração dos minérios de tungstênio, ouro, enxofre, que funcionam como potencializadores da economia local.

A investigação, portanto, será de âmbito regional, contemplando o estudo no Pólo de Turismo Seridó. O recorte espacial considera os quatro municípios que sediam os atrativos turísticos mais expressivos do Pólo Seridó em suas áreas naturais. Estes espaços naturais se destacam, inclusive, como potencialidades na implantação dos geoparques do Nordeste e compõem a vocação do Seridó para diferentes segmentos turísticos, sendo eles: Currais Novos (Pico do Totoró, Pedra do Sino, Pedra do Leiteiro e Cânion dos Apertados); Cerro Corá (Vale Vulcânico e nascente do Rio Potengi); Acará (Açude Gargalheiras) e Carnaúba dos Dantas (Sítio arqueológico Xique Xique).

Por fim, este trabalho busca proporcionar aos elaboradores de políticas de Turismo, administradores públicos, agentes de Turismo públicos e privados e à sociedade, a possibilidade de um

melhor direcionamento das políticas públicas de Turismo, contemplando a gestão ambiental como pressuposto essencial para se chegar a um turismo que utilize e cuide do patrimônio natural das localidades, sendo uma atividade de fomento para a economia de base local.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Perspectivas históricas da questão ambiental e sua inserção no planejamento e nas políticas públicas de Turismo

A inserção da questão ambiental nas políticas públicas reflete as iniciativas globais de discussão sobre a problemática dos impactos ambientais negativos no ambiente natural, e da escassez de recursos naturais renováveis e não renováveis. Estas iniciativas tomaram forma nos eventos mundiais realizados a partir da década de 1970, e nos movimentos sociais e ambientais que aconteceram também neste período, ambos buscando despertar no homem a visão dos limites do crescimento econômico frente ao uso irracional dos recursos naturais. Segundo Phillipi Jr e Bruna (2004, p.672), a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente realizada em 1972 em Estocolmo pode ser considerada o marco histórico de quando “o mundo procura compreender e discutir os problemas do meio ambiente em escala global, buscando respostas às sérias questões e controvérsias, coordenando ações e procurando definir linhas de ações futuras”.

Em contrapartida, no Brasil este período marcou o ideal desenvolvimentista e o momento em que o governo aceitava e até estimulava os impactos ambientais, desde que provenientes da ampliação da atividade industrial no país. Somente na década de 1980 o Brasil integrou-se à problemática ambiental, a partir da Lei 6.938 de 31.08.1981, que institucionalizou a Política Nacional do Meio Ambiente.

A partir da realização dos eventos que discutiram a problemática ambiental, foram elaboradas uma série de publicações que condensavam esta problemática e indicavam as ações e medidas mitigadoras dos impactos ambientais, com destaque para o Relatório Brundtland, intitulado *Nosso futuro comum*. Este documento foi publicado em 1987, e estabeleceu os princípios, orientações e estratégias a serem trabalhadas quanto à problemática ambiental, servindo de base para a Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CENUMAD), que se realizou no Rio de Janeiro, conhecida por Rio – 92. Neste evento, “a sociedade pôde conhecer uma série de acordos e compromissos coletivos firmados pelas representações governamentais que então estiveram presentes no Rio de Janeiro” (PHILLIPI JR e BRUNA, 2004, p.673).

Já a década de 1990 marca “o despertar de uma consciência ambiental na esfera do poder público, que o leva a tratar com mais cuidado as áreas verdes naturais e os espaços construídos”. Cabe ressaltar que esta “tomada de consciência” do poder público caracterizou-se mais como um discurso

para acompanhar as tendências globais, do que uma efetiva preocupação com a extensa e variada riqueza natural do Brasil, e com os problemas socioambientais travados nestas áreas.

Atualmente, entende-se que a problemática ambiental envolve uma série de outras questões, dentre elas os problemas sociais e estruturais que os grandes centros urbanos enfrentam. No Brasil, tais problemáticas influenciaram sobremaneira na forma como as atividades de lazer e Turismo se consolidaram, tendo em vista que “a deterioração da qualidade de vida nas grandes cidades faz com que um número cada vez maior de pessoas procure nas férias, nos feriados e nos fins de semana, as regiões com belezas naturais e com clima agradável” (RIBEIRO e STIGLIANO, 2010, p. 71). Tal fato gerou uma super valorização das áreas naturais e rurais, e dos espaços litorâneos ou com riqueza natural e paisagística.

Em decorrência disto, aumentou a procura por atividades de lazer, visitas e viagens turísticas nas áreas naturais, provocando sérios danos ao ambiente natural como destruição ambiental, poluição e inserção de construções para servirem de equipamentos de hospedagem e lazer destoantes das características naturais e culturais das localidades turísticas. Deste modo, o Turismo antes visto como a “indústria sem chaminés”, passou a ser percebido como agente de degradação social e ambiental.

Posteriormente, influenciados pelo contexto global de discussão da problemática ambiental e buscando intervir na crise ambiental contemporânea, profissionais e estudantes de Turismo realizaram a Primeira Conferência sobre Turismo Sustentável, em Lanzarote, nas Ilhas Canárias. Este evento foi considerado a primeira iniciativa de discutir sobre a sustentabilidade na atividade turística, muito embora esta sustentabilidade tivesse o foco na preservação dos recursos naturais. Assim, o Turismo Sustentável, para os participantes, se pautava na sustentabilidade ecológica, sem considerar as dimensões social, econômica, histórico-cultural e tecnológica.

O tema em questão foi alinhar os parâmetros da sustentabilidade dispostos na “Agenda 21” com a atividade turística. Segundo Solha (2010), as orientações para a sustentabilidade referentes ao setor público, se pautaram em: avaliar o marco regulatório para políticas que orientassem a implementação do turismo sustentável; promover capacitação e treinamento para os trabalhadores do Turismo com vistas à execução de atividades mais sustentáveis; estimular o planejamento baseado em medidas mitigadoras de impactos ambientais e o intercâmbio de conhecimento e tecnologias; valorização da participação social; monitoramento e avaliação das ações através da aplicação de sistemas de indicadores de sustentabilidade; celebração de parcerias público-privadas e elaboração de um guia baseado nas propostas da Agenda 21 para o planejamento e o monitoramento do Turismo.

Nesta perspectiva, a gestão ambiental passou a fazer parte dos discursos, estudos e políticas de Turismo. No Brasil, a gestão ambiental foi institucionalizada no âmbito do poder público a partir do Plano Nacional de Turismo 2007-2010. Desde então, a problemática ambiental foi inserida nos diversos planos e projetos de desenvolvimento do Turismo no país, para atender as orientações de

instituições financiadoras como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Segundo Solha (2010, p. 39), todos os planos de desenvolvimento de Turismo dos estados brasileiros que contam com recursos externos devem considerar a questão da sustentabilidade em seus projetos.

Desta forma, os PDITS se caracterizam como uma iniciativa, em termos de política e planejamento do Turismo, que transcende a perspectiva ecológica da problemática ambiental. Tais propostas são pautadas no entendimento de que intervir na problemática ambiental é algo mais complexo e multifacetado, tendo em vista que os debates, estudos e projetos de intervenção ao evoluírem em seu campo de análise, assumiram que a crise ambiental contemporânea está associada ao próprio ideal de desenvolvimento que a civilização humana historicamente adotou. Sendo assim, a avaliação dos PDITS, pautada em pesquisas com os sujeitos sociais que mantêm relações culturais e econômicas com os espaços naturais, pode levantar os conflitos pelos modos de uso e apropriação dos recursos naturais, nos estágios de implementação e execução das políticas públicas de Turismo.

Pesquisa de gestão ambiental dos recursos naturais nas políticas de Turismo: os usos e os modos de apropriação dos recursos naturais

A problemática e os desafios que permeiam a pesquisa em Gestão de Recursos Naturais Renováveis, segundo Weber (2002), em essência, caracterizam-se pelo busca de acesso igualitário ao uso dos recursos naturais. Estes problemas se resumem às tentativas de privatização dos recursos naturais e ao aumento demográfico demandando a artificialização dos ambientes naturais, levando à perda da biodiversidade e da sociobiodiversidade. Este último problema é perceptível quando se observa o crescimento gradativo dos núcleos urbanos, que há menos de 05 anos eram dotados de áreas rurais próximas e hoje estão sendo substituídos, gradativamente, por construções de casas, prédios e demais obras de infraestrutura urbanas.

Sendo assim, os problemas de onde emergem as pesquisas de gestão dos recursos renováveis referem-se à artificialização dos ambientes naturais, artificialização esta que explora e transforma os meios naturais para atender as diferentes demandas humanas, inclusive as de lazer, sem que ocorra uma preocupação com a manutenção da vida das espécies selvagens, e com a melhoria das condições de vida das classes sociais menos abastadas. No que concerne ao Turismo, esta atividade não apenas se apropria dos recursos naturais, mais os utiliza e os comercializa como mercadoria a ser consumida para as horas de lazer e entretenimento.

Em se tratando das perspectivas de investigação em gestão dos recursos naturais, Jollivet e Pavê (2002) apontam três vertentes que podem suscitar os projetos de pesquisa em gestão de recursos renováveis, sendo eles: os modos de apropriação, os processos de tomada de decisão e a simulação de interações sociedades-natureza. Quando se trata dos *modos de apropriação*, precisa-se considerar que

a apropriação dos recursos renováveis refere-se ao acesso aos bens renováveis e ao uso que se faz destes.

Segundo Arana e Vieira (2005), o estudo dos modos de apropriação dos recursos naturais remete à análise de cinco dimensões, a saber: as representações ou percepções dos agentes que utilizam ou que influenciam a apropriação dos recursos naturais; as modalidades de acesso e de controle do acesso ao mesmo; os usos atuais e potenciais; as modalidades de transferência de direitos de acesso e ainda, as modalidades de divisão ou partilha dos recursos ou dos aportes financeiros advindos com o uso destes recursos por alguma atividade econômica.

É importante considerar também que os diferentes usos e acessos aos recursos naturais são fruto de inter-relações históricas entre os diferentes agentes sociais e entre estes e os espaços naturais. Deste modo, deve-se pressupor que o entendimento dessa dinâmica passa pelo “estudo empírico dos processos de tomada de decisão em sistemas de gestão locais ou comunitárias” (ARANA e VIEIRA, 2005, p.149) . Isto posto, a pesquisa em gestão dos recursos naturais não se debruça somente nos estudos do meio natural biótico e abiótico, mas transcende para a análise dos processos de decisão e co-relação de forças dos agentes sociais que utilizam e gerem os recursos naturais em uma determinada situação-problema de conflito sócio- ambiental (ANDRADE *et all*, 2008).

Outra questão relevante quando se analisa a perspectiva da gestão dos recursos naturais é considerar o histórico das políticas ambientais e da legislação ambiental brasileira. Nos últimos anos, “especialmente a partir da década de 1980; num contexto de busca de efetividade para a proposta de desenvolvimento sustentável, as políticas públicas ambientais passaram a incorporar instrumentos provenientes da gestão ambiental” (FREIRIA, 2011, p.15). Deste modo, as políticas ambientais e demais políticas que remetem ao uso dos recursos naturais passaram a adotar instrumentos como avaliação de impactos ambientais, planos de manejo, planos integrados de manejo de bacias hidrográficas, zoneamento ambientais, dentre outros.

Seguindo esta tendência, as políticas públicas de Turismo como atividade essencialmente consumidora dos recursos naturais imbuíram tais perspectivas e instrumentos de gestão ambiental, apesar de que muito se discute o papel do Turismo como atividade geradora de impactos ambientais negativos, principalmente por se desenvolver em ecossistemas frágeis.

Deste modo, analisar a gestão dos recursos naturais no Turismo requer a contribuição de diferentes áreas do conhecimento, para conseguir abarcar a complexidade das questões que formatam a problemática ambiental contemporânea. Além disso, faz-se necessário o olhar crítico e holístico sobre o ecossistema enquanto universo de investigação e de implementação dos projetos de gestão, para que sejam elaborados diagnósticos e ações de intervenção concisos e exequíveis. A escolha dos instrumentos de pesquisa a serem utilizados dependerá dos contextos ao qual irá se trabalhar,

lembrando que a eficiência dos mesmos será afirmada se estes derem conta da dimensão complexa a ser estudada.

Por fim, as pesquisas e as propostas de gestão dos recursos renováveis serão eficazes quando contribuirão para a formação de realidades que busquem o desenvolvimento viável, capazes de assumir mais efetivamente o respeito pelos modos de vida e pelos ecossistemas, gerando aumento de renda, equidade na distribuição desta renda advinda dos processos produtivos, bem como a sensibilização quanto ao uso correto dos recursos renováveis (WEBER, 2002). Deste modo, o estudo dos usos e proteção dos recursos naturais, pode contribuir para a emergência de novos valores sociais e de um senso de responsabilidade que venha a reduzir a necessidade da ação impositiva do Estado. Isto remete ao modo que se percebe os bens naturais que, mesmo sendo ou estando em propriedade privada, devem ser considerados bens públicos, e por isso, devem ser desfrutados em comum ao invés de separadamente por um só consumidor (SEN, 2010).

3 MATERIAIS E MÉTODOS

Esta pesquisa é de caráter descritivo e explicativo, uma vez que caracteriza a relação político-institucional e levanta e descreve as estratégias de gestão ambiental das áreas naturais turísticas do Pólo de Turismo seridó. O caráter explicativo da pesquisa configura-se na tentativa de explicar as causas dos fenômenos observados e dados coletados pela pesquisa.

Esta investigação compreendeu as seguintes etapas:

- a) Análise de documentos oficiais de gestão ambiental das áreas naturais. Nesta fase foi realizado o levantamento de ações de implantação de áreas legalmente protegidas ou outras estratégias de manejo nas áreas naturais turísticas, e análise das relações político-institucionais na gestão ambiental dos espaços pesquisados. Para este levantamento adaptou-se a metodologia proposta por Arana e Vieira (2005), conforme Quadro 1. O tratamento dos dados realizou-se através do confronto das informações obtidas com a literatura e a Lei 6.938, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente.

Quadro 1 – Roteiro de análise da relação político-institucional e ações de gestão ambiental dos espaços naturais turísticos

<ul style="list-style-type: none"> ○ Foi implantada alguma categoria de Unidade de Conservação nos espaços naturais analisados a partir da implementação do Pólo de Turismo Seridó? ○ Existe Plano de Manejo ou outra estratégia legal de gestão dos recursos naturais? Sim. Qual? Não ○ No município existência Conselho de Meio Ambiente? ○ Foi realizado tombamento dos atrativos naturais ou dos espaços naturais que sediam os atrativos turísticos? ○ Existe representatividade dos órgãos ambientais municipais, estaduais e federais no Conselho do Pólo de Turismo Seridó? Quais? ○ Existe representação de associações de agentes de atividades econômicas tradicionais no Conselho do Pólo de Turismo Seridó? Quais? ○ Os espaços naturais que sediam os atrativos turísticos são de caráter público, privado ou público-privado?

PINHEIRO, I. F. S. Adaptado de Arana e Vieira (2005).

b) Realização de visita in loco nas áreas naturais turísticas, nos meses de maio e junho de 2013 para levantamento da infraestrutura de acesso, apoio e informações turísticas existentes no local.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A pesquisa documental contemplou a avaliação do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS do Pólo Seridó, e a ata da reunião da instância de Governança regional do Pólo Seridó, realizada em maio de 2013. A pesquisa de campo realizou-se nos meses de maio e junho de 2012, nos municípios de Acari, Currais Novos, Carnaúba dos Dantas e Cerro Corá. Os resultados das informações levantadas segue no Quadro 3.

Quadro 2 – Levantamento da aplicação da legislação e das ações de gestão de ambiental nas áreas naturais dos municípios pesquisados

	Acari	Currais Novos	Carnaúba dos Dantas	Cerro Corá
Criação de Unidade de Conservação nos espaços naturais analisados a partir da implementação do Pólo de Turismo Seridó	Não	Não	Não	Não
Existe Plano de Manejo ou outra estratégia legal de gestão dos recursos naturais	Não	Não	Não	Não

Tombamento dos atrativos naturais ou dos espaços naturais que sediam os atrativos turísticos	Não	Não	Sim	Sim
No município, existe Conselho de Meio Ambiente	Sim	Não	Não	Não
Representatividade de órgãos ambientais municipais, estaduais e federais no Conselho do Pólo de Turismo Seridó	Não	Não	Não	Não
Representatividade de associações de agentes de atividades econômicas tradicionais no Conselho do Pólo de Turismo Seridó	Não	Não	Não	Não
Apropriação dos espaços naturais que sediam os atrativos turísticos	Público-privada	Privada	Privada	Privada
Descrição da Infraestrutura de apoio ao visitante, placas informativas e educativas	Inexistente	Inexistente	Existência de <i>banner</i> na casa dos moradores que fica localizada na entrada do atrativo. No percurso até chegar ao atrativo, existem placas informativas e educativas sobre o sítio arqueológico. Na rocha que abriga as inscrições rupestres existe escadaria para trânsito dos visitantes.	Placa de madeira indicando a entrada do atrativo. Na nascente do Rio Potengi, existe placa indicando o atrativo e sua importância. Estas placas não são padronizadas

PINHEIRO, I. F. S. Adaptado de Arana e Vieira (2005).

Legalização e gestão ambiental das áreas naturais

O PDITS do Pólo Seridó (2011), documento que orienta o planejamento e a gestão do Turismo no Pólo Seridó, dispõe de um capítulo que trata da gestão ambiental. Neste documento, além de apresentar um diagnóstico ambiental do Pólo Seridó, o PDITS propõe como estratégia de gestão

ambiental a “melhoria da qualidade ambiental, visando o aproveitamento sustentável dos recursos naturais para a atividade turística”.

Já a LEI 6.938 – que institui a Política Nacional de Meio Ambiente, apresenta dentre seus objetivos

o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais, a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas, o controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, a proteção de áreas ameaçadas de degradação e a educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente”. Tais ações, mesmo podendo serem realizadas por iniciativa dos proprietários das áreas naturais, ou da própria comunidade que habita os espaços naturais turísticos, serão legalmente efetivadas através da criação de Unidades de Conservação, e através da intervenção de órgãos municipais, estaduais e federais ambientais.

No entanto, a realidade detectada nas áreas naturais dos municípios de Acari, Currais Novos, Carnaúba dos Dantas e Cerro Corá demonstra a dificuldade e a ineficiência da gestão ambiental dos espaços naturais, principalmente pela incipiente efetivação dos princípios orientadores que regem a Lei 6.938. Primeiramente, apesar dos espaços e recursos naturais existentes nos municípios serem relevantes em termos de atratividade turística, devido ao patrimônio geológico, geomorfológico, biodiversidade, beleza cênica e importância histórica-cultural, não houve, desde a implantação do Pólo de Turismo Seridó, a criação de nenhuma Unidade de Conservação nestas áreas.

Tal fato remete a outra problemática, uma vez que a elaboração de planos de manejo, o planejamento e fiscalização do uso dos recursos naturais, a realização de ações de fiscalização e controle do uso dos recursos naturais pelo Turismo e outras atividades econômicas, e a execução de ações de proteção de áreas naturais e educação ambiental, quando não são legalmente instituídos pela criação de Unidades de Conservação, ficam inviabilizados. Disto decorre um outro problema detectado, caracterizado pela ausência de planos de manejos das áreas naturais, e de outras estratégias legais de gestão das áreas naturais nos quatro municípios pesquisados.

Deste modo, constata-se que as áreas naturais turísticas estão desprovidas de proteção ambiental legal, bem como de estratégias de planejamento e zoneamento de uso e ocupação dos espaços naturais. Tais fatos geram a exploração dos recursos naturais detectada nas visitas in loco, como a visitação descontrolada nos espaços naturais turísticos, diferentes usos destes espaços sem zoneamento e fiscalização, ausência de estudos de capacidade de carga nas trilhas e em outros espaços de visitação turística, ausência de infraestrutura para controle e riqueza de informações nos locais, e estratégias de educação ambiental envolvendo guias locais, comunidade e visitantes.

Dentre os municípios pesquisados, somente Carnaúba do Dantas, especificamente o Sítio Arqueológico Xique Xique, foi tombado pelo IPHAN, fato que contribuiu para este ser o único

município cujo atrativo turístico localizado no espaço natural ser dotado de infra-estrutura indicativa, educativa e de descanso para visitantes.

Articulação político-institucional

Constatou-se nesta pesquisa a ausência de representantes de órgãos municipais de meio ambiente, bem como de representantes das comunidades locais que vivem nas áreas naturais turísticas na instância de governança regional do Pólo seridó. Além disso, o IBAMA (órgão federal de meio ambiente) e o IDEMA (órgão estadual de meio ambiente) perderam representatividade no Conselho do Pólo, por haverem ultrapassado o número de faltas mínimas exigidas.

Tais fatos levam a constatação da incipiente relação político-institucional no que diz respeito à gestão ambiental das áreas naturais turísticas, o que remete à fragilidade destas áreas, que estão envoltas aos diferentes usos econômicos como agricultura, pecuária, Turismo, sem nenhuma instituição que oriente, proteja e organize tais usos.

Ressalte-se ainda que os atrativos turísticos locais estão localizados em locais de relevante beleza cênica, como cabeceiras de serras, *canyons*, reservatórios de água, e formações geológicas e geomorfológicas de expressiva beleza e peculiaridades paisagísticas. Como estão descobertos em termos de proteção ambiental e representatividade político-institucional, tais locais estão, aos poucos, sendo vendidos por agricultores e outras pessoas que realizam atividades econômicas locais, para a implantação de equipamentos turísticos (lazer, hospedagem, infra-estrutura), expropriando os agentes econômicos locais de seu espaço de sustento e moradia. Além disso, a ausência de órgãos fiscalizadores de meio ambiente e de legislação que oriente as construções, permite a construção de equipamentos e infraestrutura turística em locais de fragilidade ecológica ou de relevante beleza cênica, sem considerar critérios ambientais norteadores para minimização de impactos ambientais, sem passar por estudos de impactos ambientais, e destoantes das características naturais e culturais locais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Turismo caracteriza-se como atividade econômica dependente dos recursos naturais, pois estes se caracterizam como relevantes “insumos” na elaboração e comercialização dos roteiros e produtos turísticos, advindos através da interiorização do Turismo no Brasil. Esta relação de dependência pode trazer resultados positivos e negativos para as comunidades turísticas, e depende da forma como se efetiva a proteção das áreas naturais nos municípios turísticos do País.

As ações de proteção dos espaços turísticos naturais encontram nas estratégias de gestão ambiental dos espaços naturais e na legislação vigente através da Lei 6.938, relevantes instrumentos de orientação, monitoramento e planejamento.

No entanto, em nível local, a desarticulação entre os sujeitos sociais que gerem as áreas naturais turísticas e os sujeitos sociais que fazem uso e mantêm relação de dependência com estas áreas, acaba gerando problemas ecológicos (degradação, descarte inapropriado de resíduos, construções inapropriadas, ausência de infra-estrutura que oriente e sensibilize para conduta responsável no uso das áreas naturais), sociais e econômicos (abandono de áreas com atividades econômicas tradicionais, e conflitos de uso e ocupação do solo), dentre outros.

Deste modo, faz-se necessário o estudo das relações político-institucionais, bem como análises da implementação da legislação ambiental para verificar como ocorre a gestão ambiental na prática, principalmente em municípios localizados em regiões interioranas, conhecidos por sua vocação turística, mas que se encontram distantes geográfica e institucionalmente dos órgãos de proteção ambiental.

Neste sentido, este estudo, levantou os problemas provenientes da carência de implementação da legislação ambiental e da desarticulação e incipiente representatividade dos sujeitos sociais, o que possibilita prever problemas de ordem ecológica, social e econômica nos espaços naturais turísticos do Pólo Seridó. Sendo assim, esta pesquisa caracteriza-se como um levantamento de problemas de gestão ambiental, podendo contribuir para a recondução de ações de gestão e proteção dos recursos naturais na região do Seridó, através da busca de uma maior sensibilização por parte do poder público, iniciativa e comunidade local.

6. REFERÊNCIAS

- AGUIAR, G. M. Turismo, desenvolvimento local e integração regional. In: SEABRA, Giovanni (org). *Turismo de base local: identidade cultural e desenvolvimento regioanl*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2007.
- ANDRADE, J. C. S; RIBEIRO, M. T.F; GOES, M. F. B; VARGENS, E. C. Conflitos sócio-ambientais: análise da relação entre o complexo Costa do Suaípe e atores locais. *Revista de Administração Pública - FGV*. v.40, n.1, 2006.
- ARAÚJO, L. M. de. *Planejamento turístico regional: participação, parcerias e sustentabilidade*. Maceió: EdUFAL, 2009.
- ARANA, L. A. V.; VIEIRA, P. F. *Modos de apropriação e gestão patrimonial de recursos costeiros: o caso do cultivo de moluscos na Baía de Florianópolis, Santa Catarina*. B. Inst. Pesca, São Paulo, 31 (2): 147 – 154, 2005.
- BENI, M. C. *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006.
- BEZERRA, D. M. F. *Planejamento e gestão do Turismo*. São Paulo: ROCA, 2003.
- BOULLÓN, R. C. *Planejamento do espaço turístico*. Bauru, SP: EDUSC, 2002.
- BRASIL. *Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão*. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.
- _____. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil. Brasília: Ministério do Turismo, 2008.
- DIAS, Reinaldo. *Turismo sustentável e meio ambiente*. São Paulo: Atlas, 2003.
- FERNANDES, I. *Planejamento e organização do turismo: uma abordagem desenvolvimentista com responsabilidade social e ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- FREIRIA, R. C. *Direito, gestão de políticas públicas ambientais*. Editora SENAC: São Paulo, 2002.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. *Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável do Seridó*. Natal: Secretaria de Estado do Turismo: Pólo Seridó, 2011.
- HALL, C. Michael. *Planejamento turístico: políticas, processos e planejamentos*. São Paulo: Contexto, 2001.
- JOLLIVET, M.; PAVÊ, A. O meio ambiente: questões e perspectivas para a pesquisa. In: VIEIRA, Paulo Freire e WEBER, Jaques (org.). *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, 2002.
- PHLLIPI JR. A.; BRUNA, G. C. Política e gestão ambiental. In: PHLLIPI JR. A.; ROMÉRO, M. A.; BRUNA, G. C. (org.). *Curso de gestão ambiental*. Barueri, SP: Manole, 2004.

- RIBEIRO, H.; STIGLIANO, B. V. Desenvolvimento turístico e sustentabilidade ambiental. In: PHILLIPI JR, A.; RUSCHMANN, D. V. M. (org.). *Gestão ambiental e sustentabilidade no turismo*. Barueri, SP: Manole, 2010. (Coleção Ambiental, v.09)
- RUSHMANN, D. V. M. *Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente*. 3.ed. São Paulo: Papirus, 1997.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SOLHA, K. T. Papel do poder público para o turismo sustentável. In: PHLLIPI JR. A.; RUSCHMANN, D. V. M. (org.). *Gestão ambiental e sustentabilidade no turismo*. Barueri, SP: Manole, 2010.
- TOMAZZONI, E. L. *Turismo e desenvolvimento regional: dimensões, elementos e indicadores*. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2009.
- WEBER, J. A gestão de recursos renováveis: fundamentos teóricos de um programa de pesquisa. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (org.). *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez, 2002.