

**UNIVERSIDADE ANHEMBI MORUMBI
TATIANA MARCHETTI PANZA**

**TURISMO E MEIO AMBIENTE: DIFICULDADES DE
RELAÇÕES E DE GESTÃO ENTRE O PARQUE ESTADUAL
DA SERRA DO MAR E O MUNICÍPIO DE UBATUBA**

**SÃO PAULO
2007**

TATIANA MARCHETTI PANZA

**TURISMO E MEIO AMBIENTE: DIFICULDADES DE
RELAÇÕES E DE GESTÃO ENTRE O PARQUE ESTADUAL
DA SERRA DO MAR E O MUNICÍPIO DE UBATUBA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Hospitalidade, da Universidade Anhembi Morumbi, na área de concentração Planejamento e Gestão Estratégica em Hospitalidade e linha de pesquisa de Políticas e Gestão em Hospitalidade e Turismo.

Orientador: Prof. Dr. Davis Gruber Sansolo

**SÃO PAULO
2007**

FICHA CATALOGRÁFICA

P224 PANZA, Tatiana Marchetti

Turismo e meio ambiente: dificuldades de relações e de gestão entre o Parque Estadual da Serra do Mar e o município de Ubatuba / Tatiana Marchetti Panza . – 2007.

175 f.: il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Davis Gruber Sansolo.
Dissertação (Mestrado em Hospitalidade) – Universidade Anhembi Morumbi, São Paulo, 2007.
Bibliografia: f.132-138.

1. Hospitalidade. 2. Gestão territorial. 3. Meio ambiente. 4. Desenvolvimento turístico. I.Título.

CDD 647.94

TATIANA MARCHETTI PANZA

**TURISMO E MEIO AMBIENTE: DIFICULDADES DE
RELAÇÕES E DE GESTÃO ENTRE O PARQUE ESTADUAL
DA SERRA DO MAR E O MUNICÍPIO DE UBATUBA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Hospitalidade, da Universidade Anhembi Morumbi, na área de concentração Planejamento e Gestão Estratégica em Hospitalidade e linha de pesquisa de Políticas e Gestão em Hospitalidade e Turismo.

Aprovado em

Prof. Dr. Davis Gruber Sansolo
Universidade Anhembi Morumbi

Profª Drª Maria do Rosário Rolfsen Salles
Universidade Anhembi Morumbi

Profª Drª Sueli Ângelo Furlan
Universidade de São Paulo

Dedico esta pesquisa aos meus pais,
Ana Maria e Evandro, por me
incentivarem e me ensinarem a
acreditar e nunca desistir dos meus
sonhos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, à CAPES, pela bolsa concedida durante a realização do Mestrado.

À minha família, especialmente minha mãe, meus amigos e meu namorado por toda a paciência e apoio nos diversos momentos da pesquisa.

Ao Davis, meu orientador, pela compreensão e incentivo nesses dois anos, não me deixando desistir nos momentos mais difíceis e por ter acreditado em mim.

Aos gestores da Prefeitura Municipal de Ubatuba e do Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar que contribuíram com suas informações e conhecimento para este trabalho.

Aos professores do Mestrado por toda a atenção, presteza e conhecimento fornecido para este aprendizado e, à secretária Alessandra pela paciência e por ter sido solícita em todas as minhas necessidades.

Aos meus colegas de mestrado que estiveram sempre presentes nas alegrias e nas aflições durante o curso, pela amizade e apoio sincero.

A minha avó Isa e Tia Isinha, por me escutarem no dia a dia e por toda a tenção, carinho e mimo sempre presentes em todas as fases do mestrado.

A todos que, de alguma forma contribuíram para a conclusão deste trabalho, prestando informações, discutindo idéias e até mesmo oferecendo um ombro amigo nas tantas horas difíceis.

Obrigada a todos por acreditarem em mim. Esta experiência foi além de uma pesquisa acadêmica, um crescimento pessoal e será inesquecível em minha vida.

RESUMO

O desenvolvimento do turismo em espaços protegidos, como alternativa econômica para as comunidades locais e para a própria unidade de conservação, tem sido discutido pelas sociedades em todo o mundo. O Brasil, embora apresente um vasto arcabouço legislativo no que se refere a esses aspectos, não possui normas legais que promovam a integração entre os diferentes níveis federativos de governo (nacional, estadual e municipal), quando esses estão envolvidos na gestão de territórios turísticos que possuam Parques em seu interior. O objetivo do estudo é identificar, caracterizar e analisar as dificuldades encontradas pelos gestores do Município de Ubatuba e do Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar, no estabelecimento de ações integradas de desenvolvimento do turismo e conservação do meio ambiente. A pesquisa foi desenvolvida em quatro momentos específicos: 1) Elaboração de um instrumento técnico para análise dos documentos que regem a gestão territorial do referido Município e Núcleo; 2) Realização de pesquisa documental (Plano Diretor Municipal, Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar e Agenda 21 local), utilizando-se os 71 itens de avaliação do instrumento; 3) Questionamento dos atores sociais envolvidos no processo de gestão do Município e do Parque (*stakeholders*); 4) Interpretação das evidências obtidas, por meio da análise de conteúdo. O estudo possibilitou a identificação de problemas e barreiras entre as administrações públicas dos dois órgãos envolvidos com a gestão territorial local, que dificultam o desenvolvimento de ações integradas, bem como a agregação de valor do Parque enquanto atrativo turístico para a região. Dentre eles, destacam-se: desarticulação de ações entre as secretarias municipais; ausência de definição de mecanismos práticos para a realização das ações propostas nos instrumentos de gestão territorial; falta de recursos humanos e financeiros; burocracia; ausência de políticas públicas voltadas ao turismo e ao meio ambiente; e a cultura populacional acostumada ao desenvolvimento do turismo de forma sazonal e predatória. As razões que justificam as dificuldades em incorporar a questão ambiental ao desenvolvimento do turismo local estão diretamente relacionadas às deficiências de integração nas relações, nas ações e nas informações entre os dois órgãos públicos, embora nessa gestão pôde-se perceber que o processo está em fase de modificação. O instrumento proposto poderá servir como ferramenta de análise de gestão para outros municípios com características semelhantes.

Palavras-chaves: Territórios turísticos. Unidades de Conservação. Gestão territorial.

ABSTRACT

The Tourism development can currently be considered as one of the most important economical activities, and the concern about the matter of the land biodiversity conservation has been discussed by the societies all over the world. Although the vast legislative framework that Brazil presents, there are no legal rules that enable the cooperation of the three federative levels regarding the protection of the Nature and the Tourism development. This paper has the objective of identifying, characterizing and analyzing the difficulties found by the managers from Ubatuba and Picinguaba Nucleus from Serra do Mar State Park at the establishment integrated actions of the development of the touristic activity and of the environmental conservation. Methodological trajectory: Development of the instrument for the document investigation Guiding Plan of the Municipal District, Plan of Administration of Serra do Mar State Park and local Agenda 21, that states the territorial management of Ubatuba of the referred Municipal District and the Park; Analysis of the documents; Questioning of the social actors involved in the management process of the Municipal District and Park (stakeholders); Interpretation of the evidences obtained. A lot of barriers and problems among the public administrations from Ubatuba Municipal District and the referred Park have been detected, what make difficult the integrated actions between these two administrative spheres, both the documents and the discourse of the managers, as well as the aggregation of value from the Park while touristic attraction for the region. The reasons that justify these difficulties, identified by the manager and by the searcher in litigation, in incorporating the environmental question to local tourism development, are directly related to the deficiencies of integration in the report, in the actions, and in the information among the two public organisms, although this rapport has been demonstrating a process in a modifying phase. The instrument proposed has enabled the analysis of the documents pertinent to the territorial management of Ubatuba and it can be used as an instrument for analysis of managing for other districts with similar characteristics.

Key-words: Touristic Territories. Units of Conservation. Territorial Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa de localização do Município de Ubatuba	29
Figura 2 - Mapa de localização do Parque Estadual da Serra do Mar e Núcleos Administrativos (SÃO PAULO, 2006, p. 17)	38
Figura 3 – Mosaico de Unidades de Conservação da Região do Parque Estadual da Serra do Mar (SÃO PAULO, 2006, p. 16).....	90
Quadro 1 – Dados referentes aos conteúdos encontrados no Plano Diretor de Ubatuba (Ubatuba, 2007)	65
Quadro 2 - Dados referentes aos conteúdos encontrados no Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar (Ubatuba, 2007)	79
Quadro 3 – População usuária de água da Serra do Mar (planície costeira)	87
Quadro 4 – Dados referentes ao conteúdo do documento da Agenda 21 do Litoral Norte Paulista (Ubatuba, 2007).....	100
Quadro 5 - Distribuição das respostas dos gestores envolvidos, considerando-se a classificação dos itens relacionados à temática ambiental e do turismo no município, de acordo com a importância representada. Ubatuba, 2007	110
Quadro 6 - Distribuição das respostas dos gestores envolvidos considerando-se a capacidade institucional para a adequação ambiental do turismo em Ubatuba, segundo classificação dos itens de acordo com a importância representada. Ubatuba, 2007.....	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de Áreas Protegidas Criadas por década no Mundo e no Brasil17

Tabela 2 – Evolução da estimativa populacional de Ubatuba34

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
A21	Agenda 21
CAPES	Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBH	Comitê de Bacias Hidrográficas
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONDEMA	Conselho Municipal do Meio Ambiente
CONDEPHAAT	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo
CONTUR	Conselho Municipal de Turismo
DEPRN	Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais
DRPE	Divisão de Reservas e Parques Estaduais do Instituto Florestal
EA	Educação Ambiental
FEHIDRO	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
FF	Fundação Florestal
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IF	Instituto Florestal
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IUCN	World Conservation Union
LN	Litoral Norte
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério Público
NCG	Núcleo Caraguatatuba
NCI	Núcleo Cunha
NCR	Núcleo Curucutu

NIP	Núcleo Itutinga-Pilões
NPC	Núcleo Picinguaba
NPT	Núcleo Pedro de Toledo
NSS	Núcleo São Sebastião
NSV	Núcleo Santa Virgínia
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PEIA	Parque Estadual da Ilha Anchieta
PESM	Parque Estadual da Serra do Mar
PGA	Plano de Gestão Ambiental
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PNMA	Programa Nacional de Meio Ambiente
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPMA	Projeto de Preservação da Mata Atlântica
PPP's	Parcerias Público Privadas
PUT	Plano de Uso Tradicional
SABESP	Companhia de Saneamento Básico de São Paulo
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SETUR	Secretaria Municipal de Turismo
SISNAMA	Secretaria Nacional do Meio Ambiente
SMA	Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
UC	Unidade de Conservação
UICN	União Internacional de Conservação da Natureza
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
WWF	World Wildlife Fund
ZEE	Zoneamento ecológico-econômico do setor do Litoral Norte
ZOT	Zona de Ocupação Temporária
ZA	Zona de Amortecimento
ZHC	Zona Histórico Cultural

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
 CAPÍTULO 1 - OS PARQUES E O TURISMO	17
1.1 Introdução	17
1.2 Unidades de Conservação: categorias e conceitos	19
1.3 Os Parques Nacionais e o Turismo	24
 CAPÍTULO 2 - UBATUBA: TURISMO E CONSERVAÇÃO.....	28
2.1 Localização.....	28
2.2 Histórico	30
2.3 Dados socioeconômicos	33
2.4 Turismo e Conservação Ambiental	35
 CAPÍTULO 3 - INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL	41
3.1 Instrumentos de gestão territorial	47
3.1.1 Plano Diretor Municipal	48
3.1.2. Plano de Gestão Ambiental (PGA) / Plano de Manejo	49
3.1.3. Agenda 21.....	50
 CAPÍTULO 4 - PERCURSO METODOLÓGICO	52
4.1 Tipo de Pesquisa	52
4.2 Cenário do estudo de caso e atores envolvidos	52
4.3 Descrição do percurso metodológico	54
4.4 Aspectos relacionados à coleta de dados	63
 CAPÍTULO 5 – RESULTADOS E DISCUSSÃO DO ESTUDO DE CASO	64
5.1 Dados relativos ao estudo dos documentos	64
5.1.1 Análise do Plano Diretor de Ubatuba	64
5.1.2 Análise do Plano de Manejo do Parque	79
5.1.3 Análise da Agenda 21	99
5.2 Análise das repostas dos gestores envolvidos (Questionários)	110
5.3 Análise dos depoimentos dos gestores	116

5.4 Análise global dos resultados	126
CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	136
APÊNDICES	144
ANEXO	165

INTRODUÇÃO

O meio ambiente é um dos aspectos mais importantes estudados atualmente, pelos vários segmentos das ciências. A crise ambiental do planeta vem despertando discussões e reflexões relevantes no que diz respeito ao desenvolvimento de ações que busquem a melhoria da qualidade ambiental terrestre. Com esta preocupação, uma das alternativas que vem sendo utilizada é a criação de áreas especialmente protegidas.

O desenvolvimento do turismo pode ser considerado como uma das mais importantes atividades econômicas da atualidade (SANSOLO, 2006; DIAS, 2003; KINKER, 2002). São várias as modalidades existentes, mas uma que merece destaque pelo seu grande crescimento e promoção do desenvolvimento sustentável é o turismo alternativo¹. Como um dos resultados pelo aumento da consciência ecológica das populações, esse tipo de turismo surgiu no final da década de 1980 e caracteriza-se pela mudança de valores e hábitos das pessoas que buscam melhorar sua qualidade de vida, procurando ambientes saudáveis e emoldurados pela natureza para fugir do estresse do cotidiano.

Assim, o turismo como atividade econômica vem encontrando em espaços protegidos, uma oportunidade de crescimento (SANSOLO, 2006). Contudo, para que este crescimento ocorra de maneira sustentável, ou seja, de maneira a satisfazer às necessidades das populações de hoje sem comprometer a capacidade de as futuras gerações suprirem as suas, os recursos naturais precisam ser utilizados de maneira planejada e consciente.

A realização de planejamento para o turismo e para a utilização dos recursos naturais é imprescindível não só para “o bem do futuro turístico” de uma localidade como também, para a “[...] continuidade da permanência da espécie humana e suas manifestações no planeta [...]” (BENI 2006, p. 64).

O poder público (federal, estadual ou municipal) tem papel fundamental na elaboração de instrumentos legais que sirvam para nortear a relação harmoniosa entre o homem moderno e o meio ambiente. E sendo assim, a ausência de políticas públicas relacionadas à promoção do turismo e a proteção da natureza pode provocar alguns conflitos, principalmente quando o território possui mais de uma escala de administração envolvida no processo de gestão.

¹ Predominam as atividades que buscam maior contato com a natureza: agroturismo, ecoturismo, espeleoturismo, turismo de aventura, etc. (DIAS, 2003, p. 16)

O Brasil possui legislações importantes relacionadas a estes aspectos, no entanto, na escala local, não existem normas legais que regulamentem a cooperação entre os diferentes níveis federativos, que promovam uma gestão integrada entre eles, ou não existe integração de interesses.

Esta problemática despertou o interesse para a discussão sobre a importância da relação entre áreas protegidas, em especial parques nacionais e estaduais, com os municípios onde incidem. E assim, para apresentar reflexões sobre este assunto, optou-se por estudar o município de Ubatuba, localizado no litoral norte do Estado de São Paulo, onde está inserido parte do Parque Estadual da Serra do Mar e cujo território se caracteriza pela presença destes aspectos.

O Parque Estadual da Serra do Mar (PESM) abrange parte do território de vinte e três municípios paulistas, se entendendo desde Ubatuba, na divisa com o Estado do Rio de Janeiro, até Pedro de Toledo, no Litoral Sul e, como qualquer parque, tem três objetivos a cumprir: a conservação dos ambientes, promover a pesquisa e a visitação (SÃO PAULO, 1998). No município de Ubatuba, o Parque protege cerca de 80% de seu território, sendo esta área, administrada a partir de um núcleo operacional localizado no distrito da Picinguaba.

Assim, foram definidos como problemas, objetos de estudo: Existem barreiras e/ou problemas que contribuem para que o Parque Estadual da Serra do Mar não agregue valor² ao turismo de Ubatuba? Quais são as dificuldades encontradas pelos gestores locais no estabelecimento de ações integradas de desenvolvimento do turismo e conservação do meio ambiente?

Para tanto, pretende-se identificar, caracterizar e analisar as dificuldades encontradas pelos gestores do município de Ubatuba e do Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar, no estabelecimento de ações integradas de desenvolvimento do turismo e conservação do meio ambiente.

Tendo em vista estes problemas e a meta estabelecida, surgiram outros, inerentes à operacionalização do estudo. Passou-se a questionar sobre: 1- Que quesitos devem ser levados em consideração na construção do instrumento, para análise dessas dificuldades (barreiras/problemas); 2- Quais são as razões que justificam as dificuldades ou problemas dos gestores

² Não somente no sentido econômico, considerando às relações de produção mercantis, nem tampouco apenas como utilidade funcional, mas no sentido filosófico, como algo determinado pela interação entre o sujeito e o objeto (valor turístico).

do Parque e do Município em incorporar a questão ambiental ao desenvolvimento do turismo local?

Estes novos questionamentos levaram ao estabelecimento de três objetivos específicos: 1- Criar um instrumento que permita a identificação de problemas e barreiras existentes nesta situação e pontuar os aspectos positivos e negativos a elas relacionados (capítulo 4); 2- Identificar e interpretar ou caracterizar as razões pelas quais o Parque não agrega valor ao desenvolvimento socioeconômico do local; 3- Correlacionar os efeitos dessas dificuldades sobre o desenvolvimento turístico no Município.

Convém lembrar, que outros aspectos, tais como a pobreza e a exclusão social, também são relevantes para o desenvolvimento do turismo de forma sustentável, entretanto, não serão discutidos e abordados com profundidade, por não serem objetos deste estudo.

A fundamentação básica do trabalho envolveu o estudo da trajetória relacionada à criação das unidades de conservação no Brasil e no mundo, as dificuldades de implantação e gestão destas áreas, especialmente parques, e sua relação com o desenvolvimento da atividade turística e a conservação ambiental, descrita no capítulo 1.

No contexto do trabalho, foi descrito o cenário em que se desenvolve o estudo (capítulo 2), caracterizando a ocupação territorial do Município, o desenvolvimento do turismo, bem como a existência de unidades de conservação e aspectos relacionados à gestão do turismo e do meio ambiente.

Quanto aos instrumentos (documentos) estudados, Plano Diretor Municipal, Plano de Gestão Ambiental e Agenda 21, utilizados na gestão territorial de municípios nos quais o turismo é uma atividade de destaque e, que ao mesmo tempo, sejam ocupados por parques, são feitas reflexões, destacadas no capítulo 3.

Esta fundamentação foi a base para a construção do percurso metodológico (capítulo 4) e dos instrumentos necessários à coleta de dados.

A apresentação dos resultados do estudo e sua discussão envolveram a análise dos documentos, das respostas dos questionários aplicados e entrevistas realizadas com os gestores envolvidos no processo de gestão territorial do Município (capítulo 5). Foram abordados também aspectos político-institucionais e administrativos relacionados a essa gestão, refletindo-se sobre assuntos pertinentes à questão do turismo, planejamento e gestão do município de Ubatuba, com vistas à utilização do Parque Estadual da Serra do Mar, como meio de integração de esforços para o fomento do setor.

CAPÍTULO 1 – OS PARQUES E O TURISMO

1.1. Introdução

Ao longo do século XX ocorreram transformações significativas no planeta no que tange às dimensões sociais, culturais, econômicas e ambientais (SANSOLO, 2006). Nesta época, com o crescimento do processo de industrialização e a urbanização, e sobretudo com o aumento da utilização de recursos naturais para satisfazer às necessidades da sociedade, a preocupação com a questão da conservação da biodiversidade terrestre surgiu com grande força.

Além disso, a rápida devastação das florestas, a disponibilidade de fundos internacionais para a conservação da biodiversidade e a possibilidade de geração de renda pelo desenvolvimento do turismo contribuíram com o aumento da preocupação mundial pela conservação de territórios de relevância ecológica, principalmente em países de Terceiro Mundo (DIEGUES, 2004).

A criação de áreas protegidas para a proteção da natureza é uma prática antiga, entretanto, no Brasil é uma discussão recente. O aumento deste processo teve início a partir da década de 1980 e vem crescendo a cada dia (LITTLE, 2003). O Brasil também teve um grande impulso na criação de áreas protegidas, entre as décadas de 1970 e 1980, como Diegues (2004) apresenta na seguinte tabela³:

Tabela 1 - Número de Áreas Protegidas Criadas por Década no Mundo e no Brasil

Décadas	No mundo	No Brasil
Antes de 1900	37	0
1930 a 1939	251	3
1940 a 1949	119	0
1950 a 1959	319	3
1960 a 1969	573	8
1970 a 1979	1317	11
1980 a 1989	781	58

Fonte: IBAMA 1989 apud Diegues, 2004, p. 16

³ Estão incluídos parques nacionais, reservas biológicas, estações ecológicas e áreas de proteção ambiental, em nível federal somente.

A partir dos dados da tabela, verifica-se um grande avanço neste sentido, e o autor aponta ainda que, em 1990, o Brasil contava com cerca de 429 unidades de conservação em nível federal, estadual e municipal. Segundo Medeiros (2006), em 2006 estes números somam 682, representando cerca de 7,2% do território brasileiro.

De acordo com o Pnuma – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, – criado em 1972, como um dos resultados da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo – a proposta ideal é que 10% da superfície do planeta fosse transformada em área protegida (PNUMA, 1989 apud DIEGUES, 2004). Sendo assim, cabe a cada país avaliar suas características e estabelecer medidas para o alcance das metas propostas.

No entanto, apesar dos dados evidenciarem uma evolução mundial com relação à criação de áreas protegidas, alguns autores afirmam que, em muitos países, estes números estão longe do desejado, sendo que apenas 5% da superfície terrestre (cerca de 7.000 unidades de conservação) é protegida legalmente (KEMF, 1993; IRVING, 2002; DIEGUES, 2004).

As estimativas com relação à biodiversidade do planeta são controversas, mas, sobretudo, o Brasil é reconhecido, com unanimidade, como um dos 12 países de megadiversidade, abrigando cerca de 15 a 20% das espécies vivas do planeta (IRVING, 2002). Outros países que também merecem destaque quanto à diversidade de fauna e flora no planeta são a Colômbia, o México e a Indonésia (IUCN apud COSTA, 2002).

Com relação à criação de reservas e parques, Diegues (2004, p. 13) destaca que “[...] tem sido um dos principais elementos de estratégia para a conservação da natureza, em particular nos países de Terceiro Mundo”.

Assim, além de garantir estrategicamente a conservação da natureza, a implantação de parques, reservas e outras categorias de manejo podem representar um grande atrativo turístico para estes países, funcionando ainda como mecanismo de marketing para o segmento do Ecoturismo⁴.

No entanto, dificilmente os órgãos governamentais atuam em conjunto no local de inserção de uma área protegida, o que gera freqüentes conflitos de políticas públicas e uma atuação institucional distante da realidade local (IRVING, 2002). Tais conflitos ocorrem porque há uma disputa de poder territorial.

⁴ Segundo a Embratur (1994), “é a atividade que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações envolvidas” (apud KINKER, 2002, p. 21).

De acordo com Raffestin (1993, p.144) o território “é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder”, ou seja, o espaço é “preexistente a qualquer ação” e, o território “é uma produção, a partir do espaço”. O território se forma a partir da apropriação do espaço por um ator, que realiza um programa e conduz suas ações, modificando-o, transformando-o de acordo com suas intenções de poder, redes de comunicação e relações sociais (RAFFESTIN, 1993).

Assim, pode-se dizer que a representação do território depende das relações de poder nele envolvidas, e com isso, sua gestão também. A ausência de integração entre os diferentes níveis de governo, pode representar entraves na gestão do território, quando este possuir mais de uma escala administrativa envolvida e interesses diferenciados de produção.

1.2.Unidades de conservação: categorias e conceitos

Os primeiros esforços para o estabelecimento de áreas protegidas têm raízes históricas profundas. De acordo com Davenport e Rao (2002), as primeiras diretrizes voltadas para a conservação da vida silvestre foram estabelecidas na Índia no século IV antes de Cristo, quando foram proibidos o uso e a atividade extrativista nas florestas sagradas. No Oriente Próximo, os reis e donos do poder reservavam determinadas áreas naturais para a prática da caça e para desfrutar de seus atrativos, quando necessitavam de descanso e buscando o lazer. Essas áreas eram, em sua maioria, afastadas da civilização e tinham como principais beneficiários os ricos e poderosos, para os quais eram acessíveis. Os autores destacam ainda que, na Rússia, o surgimento de áreas protegidas está associado à criação de bosques e florestas sagradas, nos quais caçar, pescar, derrubar árvores e mesmo a presença humana eram proibidos (DAVENPORT e RAO, 2002).

Assim, observa-se que a idéia sobre a preservação de áreas naturais há muito tempo já era notória. Porém, a proteção destas áreas, com o intuito de realmente protegê-las da ação do homem, mantendo a diversidade de espécies da fauna e da flora, teve início em meados do século XIX, nos Estados Unidos, com o surgimento do Parque Nacional de Yellowstone, em 1872 – marco fundamental da criação das unidades de conservação (UCs) (COSTA; KINKER; IRVING, 2002; DIEGUES, 2004). Por outro lado, em 1864, a área onde hoje encontra-se o atual Parque Nacional de Yosemite já havia sido decretada de proteção e reservada com este intuito, mas ainda não estava configurada com a nomenclatura “Parque

Nacional”, mesmo porque até o momento este conceito havia apenas sido esboçado anos antes, em 1830 (COSTA, 2002).

Os conceitos de unidades de conservação surgiram ao longo do tempo e, segundo a IUCN, é:

Uma superfície de terra ou mar consagrada à proteção e manutenção da diversidade biológica, assim como dos recursos naturais e dos recursos culturais associados, e manejada através de meios jurídicos e outros eficazes (IUCN, 1994 apud THE WORLD CONSERVATION UNION, 2002, p.10).

No Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) é definida como:

Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000, p.1).

No decorrer deste trabalho será adotado o conceito do SNUC, tendo em vista tratar-se da lei que institui o conjunto de unidades de conservação federais, estaduais e municipais, no Brasil.

De acordo com Medeiros; Irving; Garay (2006), o Brasil passou por diferentes formas de administração política ocorridas durante seus 500 anos de existência, experimentando diversas estratégias de apropriação e gestão dos recursos renováveis. Registros históricos indicam a existência de algumas iniciativas de proteção à natureza, gestão ou controle de determinados recursos naturais ainda no período colonial (de 1500 a 1822), como por exemplo o Regimento do Pau-Brasil⁵, editado em 1605 e a Carta Régia de 1797⁶ (MEDEIROS, 2006).

No entanto, os instrumentos adotados tinham seu foco na proteção de determinados recursos apenas e, não previa a demarcação de áreas ou territórios específicos. Em 1876, durante a época do Segundo Reinado (de 1840 a 1889), já inspirado na criação do Parque de Yellowstone, nos Estados Unidos, o engenheiro André Rebouças sugeriu a criação de dois Parques Nacionais no Brasil: um em Sete Ilhas e outro na Ilha do Banana. Esta proposta não se concretizou, mas gerou diversas discussões à respeito da criação de áreas protegidas e, já no período Republicano (1889-1930), mais especificamente no ano de 1896, foi criado o Parque Estadual de São Paulo (MEDEIROS, 2006).

⁵ O qual proibia qualquer pessoa de cortar ou mandar cortar o pau-brasil, sob pena de morte e confisco de toda a fazenda, caso contrário (MEDEIROS, 2006).

⁶ Que afirmava ser necessária a conservação das matas no Estado do Brasil e, visava coibir o corte de madeiras nobres, tais como o cedro e o mogno (MEDEIROS, 2006).

Como se pode observar, as estratégias de apropriação e gestão dos recursos naturais no Brasil ocorreram de acordo com a sua organização política e com o surgimento das necessidades do regime federativo. De acordo com Medeiros; Irving; Garay (2006), a instituição dos principais instrumentos legais voltados para a criação de áreas protegidas, bem como sua para sua gestão, ocorreram em três períodos marcantes: a década de 1930, o período da ditadura militar (1963-1984) e o período pós-1985.

Segundo Boris Fausto (2004), com a Revolução de 1930, nasceu um novo tipo de Estado, que se distinguia do Estado oligárquico, não apenas pela centralização e maior grau de autonomia, como também pela atuação econômica, voltada aos objetivos de incentivar a industrialização, quando Getúlio Vargas promoveu o capitalismo nacional, após a crise mundial com o setor cafeeiro. E, Medeiros (2006, p. 42) destaca que “[...] neste cenário de transformações ambiciosas, o ‘ambientalismo’ brasileiro que pregava a criação de áreas protegidas sob a forma de parques nacionais – a esta altura uma tendência internacional – encontrou enfim espaço”.

Assim, a década de 1930 representa um marco histórico neste processo, quando criou-se o principal instrumento legal de proteção à natureza: o Código Florestal de 1934, que contemplava não só a idéia de criação de espaços protegidos com o objetivo de preservação, mas já englobava a perspectiva do uso sustentável dos recursos renováveis, preocupando-se com sua conservação.

Nesta época foi criado no país, o Parque Nacional de Itatiaia⁷, quando, por iniciativa do governo federal, em 1937, foi importado o modelo norte-americano de unidades de conservação. Com base no Código Florestal de 1934, seu objetivo era atender às finalidades de caráter científico e às de ordem turística. Posteriormente, em 1939, foram criados os Parques Nacionais de Iguaçu (PR) e da Serra dos Órgãos (RJ) e, após um intervalo de mais vinte anos, houve no país um grande impulso na criação de áreas naturais protegidas, entre as décadas de 1970 e 1990 (COSTA, 2002; DIEGUES, 2004).

Com a ascensão do Regime Militar, após a Revolução de 1964, ocorreram mudanças profundas no sistema político brasileiro e, os instrumentos de criação de áreas protegidas foram mantidos e posteriormente, aperfeiçoados (Código Florestal de 1965) (MEDEIROS, 2006). Na década de 1970, com o intuito de integrar e desenvolver todas as regiões do país,

⁷ Primeiro Parque Nacional brasileiro.

estes instrumentos políticos são revisados e são instituídos novos para a criação de áreas protegidas e de organismos governamentais, a fim de implementar e gerir a política ambiental.

Até o início dos anos 1990, o país contava com uma dezena de instrumentos políticos de proteção à natureza complexos e desarticulados, trazendo perversas consequências no que diz respeito à gestão das áreas protegidas, ocasionando desperdícios de recursos e oportunidades. Essa situação fez despertar uma reflexão sobre a necessidade de se instituir um sistema mais integrado para a criação e gerenciamento das áreas protegidas, o que foi efetivado somente no ano 2000 com a aprovação da Lei 9985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), no qual são previstas 12 categorias de manejo distintas (MEDEIROS et al., 2006).

O Capítulo III do SNUC define as categorias de unidades de conservação e as divide em dois grupos, com características específicas: unidades de proteção integral, com o objetivo básico de preservar a natureza, admitindo apenas o uso indireto dos seus recursos naturais; e Unidades de Uso Sustentável, cujo objetivo é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte de seus recursos naturais. Classifica as áreas que compõem o grupo das unidades de proteção integral em: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre. E as que constituem o grupo das Unidades de Uso Sustentável são: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e Reserva Particular do Patrimônio Natural (BRASIL, 2000).

Cada categoria de unidade de conservação possui características próprias, no que diz respeito aos objetivos de preservação, estrutura, destinação de uso, legislação e condições de manejo. Dentre as unidades de proteção integral passíveis de visitação pública destacam-se: Parques Nacionais, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre, porém, deverão estar sujeitas às condições e restrições estabelecidas no plano de manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento (BRASIL, 2000).

Tendo em vista o objetivo deste trabalho, o estudo enfocará as Unidades de Conservação de Proteção Integral, mais especificamente: os parques estaduais⁸.

⁸ Os parques estaduais têm as mesmas características dos parques nacionais, porém a gestão é de responsabilidade do Estado.

Segundo Medeiros; Irving; Garay (2006), atualmente, o modelo de proteção da natureza está praticamente centrado em dois dispositivos legais: o SNUC e o Código Florestal (Lei 4771/1965), apesar da existência de diversos outros, de relevante importância, tais como o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído recentemente pelo Decreto nº 5758/06, que inclui as terras indígenas e remanescentes quilombolas.

A reflexão dos autores aponta diversos condicionantes históricos e indefinições que impedem ou não colaboram para o efetivo funcionamento de um sistema integrado de unidades de conservação, destacando principalmente as limitações financeiras e de recursos humanos e os problemas ligados à articulação entre os diferentes níveis governamentais (federal, estadual e municipal). Assim, sugerem que, para o estabelecimento de políticas públicas efetivas, há necessidade de ações integradas do governo brasileiro, aperfeiçoamento do sistema, fortalecimento de canais de diálogo entre os atores sociais e setores envolvidos e a compreensão da perspectiva social associada à proteção da natureza (MEDEIROS; IRVING; GARAY et al., 2006).

Além desses fatores, outras questões críticas relacionadas à gestão destas áreas no Brasil devem ser apontadas, tais como: problemas fundiários⁹, conflitos de gestão e ausência de planos de manejo.

A questão fundiária pode ser considerada um das principais dificuldades enfrentadas pelos administradores dos parques. Na realidade, os parques nacionais e estaduais no Brasil são muitas vezes instituídos em territórios que possuem moradores, e os governos não disponibilizam verbas orçamentárias suficientes para a indenização destas famílias, ocasionando diversos conflitos (COSTA, 2002; SAN SOLO, 2006).

Além disso, muitos desses moradores residem nestas áreas há diversas gerações e, muitas vezes, foram os responsáveis pela sua preservação. De acordo com Diegues (2004, p. 87):

Comunidades tradicionais estão relacionadas com um tipo de organização econômica e social com reduzida acumulação de capital, não usando força de trabalho assalariado. Nela produtores independentes estão envolvidos em atividades econômicas de pequena escala, como agricultura e pesca, coleta e artesanato. Economicamente, portanto, essas comunidades se baseiam no uso de recursos renováveis. Uma característica importante desse modo de produção mercantil (*petty mode of production*) é o conhecimento que os produtores têm dos recursos naturais, seus ciclos biológicos, hábitos alimentares, etc. Esse 'know-how' tradicional, passado de geração em geração, é um instrumento importante para a conservação [...].

⁹ Falta de recursos para pagamentos de indenizações para desapropriação de áreas.

Assim, para essas populações tradicionais, a criação de parques, os quais não permitem a moradia de pessoas em seu interior, representa uma restrição ao uso dos recursos, tornando inviável a sobrevivência das mesmas (DIEGUES, 2004). De acordo com a legislação vigente (BRASIL, 2006), essas pessoas deveriam ser realocadas e indenizadas pelos recursos perdidos. Entretanto, na maioria dos casos, no Brasil, esta questão permanece sem regularização, ocasionando ainda mais problemas aos gestores locais.

Os conflitos de gestão se tornam ainda maiores pelo fato de estas unidades de conservação estarem inseridas em territórios municipais, gerando sobreposição de competências entre as esferas federais, estaduais e locais (conflitos de poder) (SANSOLO, 2006).

Outro fator que restringe o desenvolvimento de uma gestão efetiva das unidades de conservação no Brasil é a inexistência de Planos de Manejo¹⁰, na maioria delas, o que causa dificuldades para o zoneamento e para atividades de conservação (COSTA, 2002).

Entretanto, estes assuntos devem ser tratados antes mesmo da implementação das unidades de conservação, quando da delimitação da área a ser protegida, para que justamente não sejam encontradas essas dificuldades, futuramente fazendo com que a proposta de criação da UC fique somente no papel, como vem acontecendo atualmente (SANSOLO, 1997 apud IRVING, 2002).

1.3. Os parques nacionais e o turismo

A deterioração dos grandes centros urbanos, pela poluição sonora, visual e atmosférica, os congestionamentos e o cansaço psíquico e físico das pessoas pela rotina do dia-a-dia, faz com que seja crescente a demanda de turistas que procuram desfrutar de regiões com belezas naturais, nas viagens de férias e fins de semana. De acordo com Ruschmann (1997), a “fuga das cidades” e a “busca do verde” são as principais conseqüências pela procura destes locais para reposição das energias. Para Costa (2002, p. 40), a riqueza ambiental existente vem despertando cada vez mais o interesse de pesquisadores, curiosos, estudantes, aventureiros e contempladores. “É o turismo desenvolvendo-se em ambientes naturais.”

¹⁰ Documento que norteia a gestão das unidades de conservação.

Segundo Ruschmann (1997), o turismo de massa continua respondendo, quantitativamente pela maioria dos fluxos de demanda, mas se assiste a uma tendência crescente de segmentação dessa demanda, com o surgimento de um turista mais consciente, mais exigente, menos passivo e mais preocupado com a qualidade das suas experiências durante a viagem. Contudo, a autora ainda destaca que, segundo a Organização Mundial de Turismo (OMT), enquanto o turismo de massa cresce a uma taxa anual média de 5%, o ecoturismo vem mantendo uma taxa anual de crescimento acima de 10% nos últimos anos (RUSCHMANN, 1997).

Como se pode observar, a inter-relação entre o turismo e o meio ambiente é incontestável, tendo em vista que, nesta modalidade de turismo, sobretudo o ambiente é a “matéria-prima” para o seu desenvolvimento. Entretanto, os impactos que o turismo pode causar precisam ser considerados.

A partir dos anos 1970, a qualidade do meio ambiente começa a constituir elemento de destaque do produto turístico, envolvendo a natureza e as comunidades receptoras. Os ambientes naturais conservados ganham força no contexto turístico internacional, no qual a concorrência é intensa “[...] e constituirão grande força mercadológica para os turistas dos anos 90 e 2000, cada vez mais sensíveis diante dos acidentes naturais e políticos do planeta” (RUSCHMANN, 1997, p. 21-22).

De acordo com a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o SNUC,

O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (BRASIL, 2006, p. 14).

As unidades de conservação de Proteção Integral, apesar de terem como um de seus objetivos a “recreação” e o “turismo ecológico” no interior delas, a legislação é bastante restritiva, proibindo a presença de moradores e outras atividades como, por exemplo, segundas residências. Portanto, embora as práticas de ecoturismo sejam permitidas, necessitam de um planejamento ponderado, onde sejam estabelecidos critérios para a utilização dos espaços e ações estratégicas no desenvolvimento da atividade, principalmente, em áreas naturais protegidas (CEBALLOS-LASCURAIN, 1995).

O turismo, gerado pela oportunidade de visitação a essas áreas, pode representar uma importante alternativa de geração de renda para as comunidades locais próximas e trazer

diversos benefícios econômicos para a própria unidade. Sem dúvida, desde que seja bem administrado e precedido de um processo de educação ambiental e segundo uma perspectiva ampla de desenvolvimento regional (CEBALLOS-LASCURAIN, 1995; SAN SOLO, 1997 apud IRVING, 2002; KINKER, 2002). Segundo Kinker (2002, p. 9), “[...] de acordo com a nova tendência mundial, as UCs não sobreviverão se não se integrarem ao planejamento regional, fornecendo oportunidades de desenvolvimento”.

Entretanto, num extremo, os preservacionistas defendem a necessidade de isolamento das áreas naturais da atividade humana, pois consideram as populações locais como ameaça à integridade ecológica das UCs, sugerindo sua remoção e, por outro lado, os socioambientalistas pregam a convivência harmoniosa entre o homem e a natureza, admitindo uma concepção mais flexível da área protegida, defendendo a necessidade de uma discussão com a sociedade e a gestão participativa das UCs (DIEGUES, 2004). Essa é uma questão que vem sendo amplamente discutida.

Em 2002, o IBAMA lançou o *Programa de Uso Público e Ecoturismo em Parques Nacionais: oportunidade de negócios*, uma publicação que propôs uma mudança no perfil centralizador quanto à gestão dessas áreas e mostrou diversas oportunidades de investimento nos parques (COSTA, 2002).

Assim, verifica-se a necessidade de um planejamento com mínimo impacto ambiental e total integração entre os grupos sociais envolvidos, adotando-se medidas enérgicas que visem à conscientização das pessoas para a preservação dos meios naturais, promovendo sua conservação e proteção (RUSCHMANN, 1997). Estimular o desenvolvimento harmonioso e coordenado do turismo é imprescindível, pois se, não houver o equilíbrio com o meio ambiente, a atividade poderá comprometer sua própria sobrevivência.

É possível que o principal obstáculo para a utilização de parques para o ecoturismo esteja ligado à questão fundiária e a todas as suas implicações. Como foi dito anteriormente, no Brasil, a maior parte das unidades de conservação não tem esta situação regularizada e muitas são ocupadas historicamente por comunidades, que utilizam os recursos naturais como base para sua sobrevivência.

Assim, em razão da criação de parques, as populações tradicionais perdem suas alternativas de geração de trabalho e renda e tornam-se vulneráveis, pela complexidade das pendências fundiárias. Como até agora os custos ambientais e sociais de criação e implantação de UCs de uso indireto não constituíram parâmetro de análise, o poder público

não dispõe de meios para efetivar os processos de indenização e/ou desapropriação, fazendo com que esses conflitos permaneçam sem solução (IRVING, 2002).

Além disso, trata-se de verdadeiros territórios de conflitos na medida em que ocupam territórios de Estados e municípios, que na maioria das vezes não tiveram qualquer participação desses entes federativos no processo de planejamento e criação dessas áreas protegidas. Dessa forma, a visitação pública em parques, que poderia contribuir para a tomada de consciência sobre a conservação da natureza, pode, muitas vezes, transformar-se em mais uma fonte de problemas. Essa situação reflete a omissão do governo com relação à sua missão de efetivamente proteger estas áreas, estabelecendo um estado crítico de abandono e ameaçando a sobrevivência de diversos parques (PRADO, 1997).

Ao contrário do que se vê na exploração dos parques nacionais e estaduais no Brasil, a importância dada ao turismo em parques em outros países é relevante. Parques como Yellowstone (Estados Unidos), Blue Montains e Royal National Park (Austrália), Kruger Park (África); Cairngorms National Park (Escócia); Banff National Park (Canadá), entre outros, possuem infra-estrutura apropriada para o atendimento aos turistas e trazem muitos benefícios aos municípios em que incidem. Nestes locais, a atividade turística representa oportunidades de desenvolvimento econômico-social, promovendo a inclusão das comunidades do entorno, que se beneficiam diretamente, a geração de empregos e possibilita o desenvolvendo de ações mais eficientes, efetivas e alternativas para minimizar os impactos da sazonalidade (THE WORLD CONSERVATION UNION, 2002).

Acredita-se que, à medida em que ocorram ações integradas na gestão territorial dos municípios turísticos que possuam parques nacionais ou estaduais em seus limites, os conflitos relacionados à conservação ambiental e ao turismo possam ser minimizados, por meios de estratégias corretivas e preventivas. Possivelmente, por meio desta cooperação e integração entre os órgãos gestores (municipais, estaduais e federais), pode-se encontrar um equilíbrio entre o crescimento e o desenvolvimento sustentável do local.

CAPÍTULO 2 – UBATUBA: TURISMO E CONSERVAÇÃO

2.1. Localização

O município de Ubatuba está localizado no Litoral Norte do Estado de São Paulo, a 230 km de distância da Capital e faz divisa com os seguintes municípios: Caraguatatuba, Natividade da Serra, São Luiz do Paraitinga, Cunha e Parati (RJ) (Figura 1).

O acesso pode ser por meio das seguintes rodovias: de São Paulo até São José dos Campos ou Taubaté, pela Rodovia Presidente Dutra (BR-116) ou Carvalho Pinto (SP-070) e, de Taubaté a Ubatuba, pela Oswaldo Cruz (SP-125), ou de São José dos Campos a Caraguatatuba, pela Rodovia dos Tamoios (SP-099); de Caraguatatuba a Ubatuba, pela Rio–Santos (BR-101); do Rio de Janeiro a Ubatuba, também pela Rio–Santos.



Fonte: Site de pesquisa Google, adaptado por Gustavo Panza (2007)

Figura 1 – Mapa de localização do município de Ubatuba

2.2. Histórico

A etimologia da palavra Ubatuba apresenta controvertidas opiniões. Segundo Oliveira (1977), inúmeros tupinólogos¹¹ e historiadores procuraram definir seu significado e apresentam algumas interpretações, tais como: terra de muitas canas; terra de muitas canoas ou, então, o significado que o autor julga ser o mais adequado, muita ubá, ou seja, sítio onde abundam flechas (*Uyba-tuba*). E justifica a afirmativa destacando a existência de “várias áreas do município recobertas por extensos canaviais silvestres, vegetação conhecida entre nós por canas de ubás [...]” (OLIVEIRA, 1977, p. 16).

De acordo com o autor, os primeiros habitantes da região foram os índios tupinambás, oriundos da raça tupi-guarani, que se instalaram no local para usufruir as vantagens do clima ameno, do solo fértil e do anteparo da Serra do Mar, que os isolava das surpresas do planalto. Além da prática da caça e da pesca, plantavam milho, mandioca, abóbora, feijão e batata e mantinham um pomar com bananeira, ananazes, goiabeiras e outras árvores frutíferas. Também plantavam o algodão e outras plantas fibrosas para a confecção de redes, cordames e outros artefatos que ainda hoje são usados pelos caiçaras pescadores (OLIVEIRA, 1977).

Entretanto, com a chegada dos portugueses e franceses, a cidade, que antes era chamada de Aldeia de Iperoig, foi palco de diversos conflitos. Em 1563, os jesuítas Manuel da Nóbrega e José de Anchieta partiram de São Vicente para a Aldeia de Iperoig para pacificar os índios e firmaram o Primeiro tratado de Paz das Américas: *A Paz de Iperoig*. Ainda quando era prisioneiro, Anchieta escreveu nas areias da Praia de Iperoig o célebre *Poema à Virgem* (PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE UBATUBA, 2006).

Com a paz estabelecida, Ubatuba começou a ser colonizada em 1600 e, durante todo o século XVII, sua economia era praticamente caracterizada pela produção agrícola de subsistência (mandioca, milho, arroz, feijão e cana-de-açúcar), o que transformou a Baía de Ubatuba no mais movimentado Porto da Capitania de São Vicente. Em 1637, o povoado foi emancipado e elevado à categoria de Vila com o nome de Vila Nova da Exaltação à Santa Cruz do Salvador de Ubatuba (PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE UBATUBA, 2006).

Assim, foram se instalando no local inúmeras fazendas, com grandes áreas cultivadas e produtos variados, que contribuíam positivamente para que se estabelecesse um comércio

¹¹ Quem estuda a língua tupi.

animador e diversas construções, levando a região a um sensível progresso. Iniciavam-se as pequenas indústrias, inúmeros engenhos de cana de açúcar, serrarias, fornos de olarias e, em estaleiros próprios, construía-se embarcações (OLIVEIRA, 1977).

Com o início da lavoura da cana-de-açúcar, passaram a exportar açúcar e aguardente (pinga) em tonéis de madeira, além de farinha de mandioca e outros alimentos para o abastecimento da região de Minas. Nesta época, a cidade pertencia à jurisdição do Rio de Janeiro, mas em 1789, com a ordem do Rei, foi subordinada a São Paulo e o então governador, com poderes para manipular o Porto, determinou que todas as exportações somente poderiam ser feitas pelo Porto de Santos, onde os preços obtidos pelas mercadorias eram mais baixos. A partir daí, Ubatuba entrou em decadência e muitos produtores abandonaram ou destruíram os canaviais. Somente em 1798 obteve a liberdade para o livre comércio e exportação novamente (OLIVEIRA, 1977; PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE UBATUBA, 2006).

A situação começou a melhorar a partir de 1808, com a abertura dos portos às nações amigas, beneficiando a região (Ubatuba e o Vale do Paraíba), que passou a cultivar o café, importar e exportar mercadorias, enriquecendo cafeicultores, comerciantes e tropeiros (que realizavam o transporte de mercadorias em mulas, através da antiga Estrada Imperial, que ligava o planalto à costa, até o porto).

Sendo assim, tendo em vista sua localização, a cidade foi território de passagem e de diversas transações comerciais durante muitas décadas, por causa do porto. Nesta época (de 1800 a 1890), foram atraídos empresários e construídos os mais imponentes prédios, casas de comércio, escritórios de exportação e luxuosas residências, e Ubatuba ocupou o primeiro lugar na renda municipal do Estado, chegando ao seu apogeu econômico e sendo elevada à categoria de município em 1855. Contudo, planejava-se a construção de uma ferrovia para facilitar e modernizar o porto, fazendo concorrência com Santos e Rio de Janeiro, mas cuja construção, devido às fortes pressões dos concorrentes, o governo impediu e decretou a primeira moratória do Brasil (PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE UBATUBA, 2006).

Ao mesmo tempo, ocorriam alterações irreversíveis na economia brasileira (final do Império e início do Regime Republicano): mudanças na política; a construção da ferrovia Santos-Jundiaí e, posteriormente, de outras; o deslocamento da produção do café para as terras do Oeste Paulista e, por fim, a abolição da escravidão, alcançando o município de Ubatuba e deixando-o decadente.

Assim, com a desativação do porto e, por consequência, a desvalorização das terras, a população migrou e diminuiu em mais de 2 mil pessoas. Os ricos mudaram de cidade e ficaram os pobres e os pequenos comerciantes que viam os grandes sobrados serem destruídos pelo abandono. A cidade ficou isolada, com acesso restrito a um navio a cada dez dias e pequenas embarcações para realizar a comunicação e o abastecimento. Ubatuba ficou praticamente esquecida por mais de duas décadas, e a população resumia-se a pouco mais que 3.200 habitantes (PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE UBATUBA, 2006).

Somente em 1933, com o objetivo de integrar a região, o governo paulista promoveu a reabertura da antiga Estrada Imperial (hoje, a Rodovia SP-125 – Oswaldo Cruz), promovendo melhorias que tornaram possível a passagem de veículos. Com a construção da rodovia, que liga o município de Taubaté a Ubatuba, e com a elevação do Município à categoria de Estância Balneária, em 1948, houve uma nova esperança que reaqueceu a economia local: o turismo.

Interessados nos aspectos paisagísticos, naturais e culturais do local, no início da década de 1950, os taubateanos iniciaram a construção de casas de veraneio, que juntamente com a abertura da Rodovia SP- 55 (que liga Ubatuba a Caraguatatuba), contribuíram para que a atividade turística e a especulação imobiliária se intensificassem, tendo um grande impulso na economia municipal.

No final da década de 1960, graças ao então prefeito Francisco Matarazzo Sobrinho, que, acreditando no potencial da cidade, reestruturou a administração municipal e efetuou muitas melhorias. Ubatuba teve um grande impulso progressista: a construção da BR-101 (Rio–Santos), em 1972, que provocou diversas modificações positivas e negativas ao local.

Luchiari (1999, p. 136), comentando sobre o assunto e, principalmente, sobre a modificação da paisagem do Litoral Norte, destaca que:

[...] Entre as décadas de 1950 e 1970, ela [*paisagem*] foi redescoberta pela atividade turística, mas em virtude da falta de infra-estrutura, urbanização e rodovias, seu acesso era restrito a pequena parcela da população que se concentrava nas sedes dos municípios (...) Dos anos 80 para cá, em decorrência sobretudo da implantação e da pavimentação da BR-101 (Rio-Santos), a atividade turística passou a modelar a paisagem, a acelerar o processo de urbanização e especulação imobiliária, a mudar o perfil demográfico com o crescimento migratório e, somado às políticas de preservação dos recursos naturais do Parque Estadual da Serra do Mar, passou também a ser responsável pelo processo de marginalização, ou mesmo expulsão, das comunidades caiçaras.

Aos poucos, Ubatuba começou a desenvolver sua “vocação turística” e apresentar alguns problemas, que serão tratados adiante.

2.3. Dados socioeconômicos

Como se pôde observar, por meio do histórico apresentado, a ocupação do território de Ubatuba, assim como a de todo o Litoral Norte paulista, remonta aos tempos coloniais e foi caracterizada pela ocupação dos espaços de maneira dispersa: sede municipal (extensa ocupação urbana que vai além da região da orla e se estende pela planície ao longo da Rodovia Oswaldo Cruz); região sul (até a divisa com o município de Caraguatatuba – bairros com população densa); região norte (até o município de Parati, divisa com o Estado do Rio de Janeiro – bairros interiorizados de ocupação rarefeita, porém com tendências expressivas) (SÃO PAULO, 1992 apud SÃO PAULO, 1998).

As atividades agrícolas desenvolvidas e suas principais culturas são: pimentão, berinjela, pepino, pimenta americana, pimenta cambuci, abóbora italiana, inhame e jiló, distribuídas nos seguintes bairros: Ubatumirim, Cazanga, Rio Escuro, Fazenda Jundiaquara, Puruba, Itamambuca e Araribá. A produção pesqueira também é significativa com os segmentos: sardinha, cavalinha, carapau, cação, corvina, tainha, camarão sete barbas e outros crustáceos (SÃO PAULO, 1998).

Atualmente, a economia de Ubatuba está baseada no turismo, construção civil e pesca. Porém, a atividade turística ainda é desorganizada, e o Município não possui políticas de turismo que beneficie a população, tais como linhas de crédito de financiamento para pequenos empreendedores e cursos de formação e capacitação que atenda às necessidades deste segmento (SÃO PAULO, 1998). Outro problema encontrado neste setor é a questão da sazonalidade relacionada aos picos de alta temporada, época na qual a população flutuante chega a superar a residente.

Segundo a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), Ubatuba possui uma população estimada em 77.942 habitantes (SEADE, 2005) e a evolução desta proporção pode ser visualizada na tabela que se segue:

Tabela 2 – Evolução da estimativa populacional de Ubatuba

	1980	1990	1996	2000	2005
População Urbana	24.478	43.389	55.926	64.983	76.293
População Rural	2.449	1.294	1.396	1.661	1.649
População Total	26.927	44.683	57.322	66.644	77.942

Fonte: SEADE, 2005.

A partir dos dados da tabela, verifica-se que a população urbana do Município teve um aumento de mais de 65% em 25 anos. Entretanto a população rural diminuiu consideravelmente, desde a década de 1980 até o ano 2000. Pode-se dizer que um dos motivos para que isto esteja ocorrendo seja o desenvolvimento da atividade turística, que gera maiores oportunidades de emprego e renda no Município, ocasionando a migração dos moradores das áreas rurais para as urbanas, bem como o interesse de pessoas de outras cidades em se instalar no local.

Quanto aos números referentes à população rural, é importante ressaltar que estão sendo considerados os moradores da área do parque, dentre eles, as comunidades tradicionais (quilombolas, caiçaras e índios). Assim, outro fato que se pode identificar pelos dados da tabela 2 está relacionado à dificuldade que este grupo social possui em sua reprodução, difusão da cultura e de seu modo de vida. Além disso, muitos destes moradores acabam negociando suas casas por preços irrisórios e ficam com a função de caseiros ou vão trabalhar na cidade.

2.4. Turismo e conservação ambiental

Nos dias de hoje, com a especulação imobiliária e os avanços tecnológicos, o turismo de Ubatuba se caracteriza como de segunda residência¹². Este fato, apesar de ter como benefício a arrecadação de IPTU, ocasiona um entrave para a economia local.

Tulik (2001, p. 21) conceitua segunda residência como: “[...] um alojamento turístico particular, utilizado temporariamente, nos momentos de lazer, por pessoas que têm seu domicílio permanente num outro lugar”. De acordo com a autora, a segunda residência é fenômeno antigo e universal, sendo uma das mais difundidas modalidades de alojamento turístico. E ainda segundo a autora:

O censo demográfico realizado pelo IBGE em 1991 classifica os domicílios em duas grandes categorias: particulares, que englobam os ocupados, fechados, vagos e de uso ocupacional; e coletivos, que compreendem hotéis, pensões, recolhimentos, asilos, orfanatos, conventos, penitenciárias, quartéis, postos militares, navios, alojamentos de trabalhadores, etc (IBGE, 1991 apud TULIK, 2001, p. 3).

Segundo o Seade, o número total de domicílios particulares de Ubatuba em 2000 era de 18.150 unidades e de domicílios coletivos 281. Atualmente, de acordo com dados coletados junto à Secretaria Municipal de Planejamento (Seplan) existem, cadastrados na Prefeitura, 179 meios de hospedagem, aproximadamente 4.000 leitos. Porém, a fiscalização municipal nesta área é deficiente e, com isso, muitos estabelecimentos comerciais funcionam de maneira clandestina, o que sugere que exista um número maior de leitos para atender à demanda turística, além das casas de veraneio que podem ser locadas.

O percentual referente ao número de casas de segunda residência no município de Ubatuba, de acordo com o censo (IBGE) de 1991, indica aumento desde 1980 (41,60%) a 1991 (49,46%), apresentando índices excepcionais para o fenômeno (TULIK, 2001). Pode-se citar como núcleos emissores expressivos para o desenvolvimento da atividade e, conseqüentemente, o estabelecimento de segundas residências os seguintes municípios: São Paulo, Campinas, Vale do Paraíba¹³ e Sorocaba.

O processo de ocupação do território de Ubatuba, assim como o desenvolvimento da atividade turística, ocorreu de maneira desordenada e sem planejamento. Antes da construção da estrada (BR-101), na década de 1970, a ocupação ocorria ao longo da costa e no centro.

¹² Ou residência secundária: é um tipo de hospedagem vinculada ao turismo de fins de semana e de temporadas de férias (ASSIS, 2003).

¹³ São José dos Campos, Jacareí, Taubaté, Pindamonhangaba, Guaratinguetá, Lorena, Cruzeiro e Caçapava constituem os principais emissores do Vale do Paraíba.

Porém, a partir desta época, o aumento do fluxo de visitantes e, conseqüentemente, o crescimento da especulação imobiliária e a falta de fiscalização favoreceram a construção de casas de veraneio e loteamentos em áreas proibidas e inadequadas.

Observa-se que, ao mesmo tempo em que a atividade aquece a economia local, traz problemas relevantes relacionados à gestão do território.

Segundo a Setur (Secretaria de Turismo), atualmente, o Município chega a receber em épocas de temporada uma população flutuante superior a três ou quatro vezes ao número de residentes fixos. Para se ter uma idéia, em feriados de Ano-Novo e Carnaval o número de turistas chega a picos de 800 mil pessoas por dia. Esses dados são identificados baseados no total de lixo coletado nestes períodos (PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE UBATUBA, 2006).

Por esses motivos, pode-se dizer que as relações entre o turismo e o meio ambiente em Ubatuba são conflituosas.

O Município, ao longo de 100 km de costa, possui mais de 90 praias, cachoeiras, ruínas, fauna e flora da Mata Atlântica, bem como seu vasto Patrimônio Histórico-Cultural e Humano, que possui desde comunidades caiçaras e quilombolas a índios guaranis.

Existem duas unidades de conservação inseridas no território: o Parque Estadual da Ilha Anchieta (PEIA) e o Parque Estadual da Serra do Mar (PESM). De acordo com dados da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 1998), a área total do Município é de 706 km², distribuída entre o Parque Estadual da Serra do Mar (325,65 km²); Parque Nacional da Serra da Bocaina (98,68 km² – áreas sobrepostas); área de tombamento – Serra do Mar e ilhas (139,94 km², divididos entre as áreas rural, urbana e insular); área rural (10,77 km²); área de expansão urbana (3,59 km²) e área urbana (127,39 km²).

A partir destes dados, verifica-se que cerca de 80% da área territorial de Ubatuba é protegida por unidades de conservação e somente 20 % é considerado como área urbana.

O Parque Estadual da Serra do Mar (PESM), objeto deste estudo, foi criado pelo Decreto Estadual nº 10.251, de 30 de agosto de 1977, incorporando uma série de Reservas Estaduais já existentes, sendo considerado uma das maiores áreas de remanescentes contínuos de Mata Atlântica e a unidade de conservação mais extensa do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2006). Com 315.390 ha, engloba escarpas e alguns promontórios da Serra do Mar, porções do Planalto Atlântico e segmentos restritos de planícies costeiras. Detém a maior

parte das nascentes dos rios que vertem para o Oceano Atlântico, responsáveis pelo abastecimento de água das populações urbanas do litoral (SÃO PAULO, 1998).

Considerando a grande extensão territorial do PESM, o Instituto Florestal, órgão responsável pela unidade, vem implementando núcleos operacionais em porções territoriais específicas, para facilitar os processos de planejamento e gestão de cada unidade. Nestes núcleos, ocorrem as rotinas administrativas, fiscalização, visitação pública, regularização fundiária e realização de pesquisas. Atualmente, o PESM abrange os seguintes núcleos: Picinguaba (NPC), Cunha/Indaiá (NCI), Santa Virgínia/Natividade da Serra (NSV), Caraguatatuba (NCG), São Sebastião (NSS), Itutinga-Pilões (NIP), Curucutu (NCR) e Pedro de Toledo (NPT), como observa no mapa que se segue:

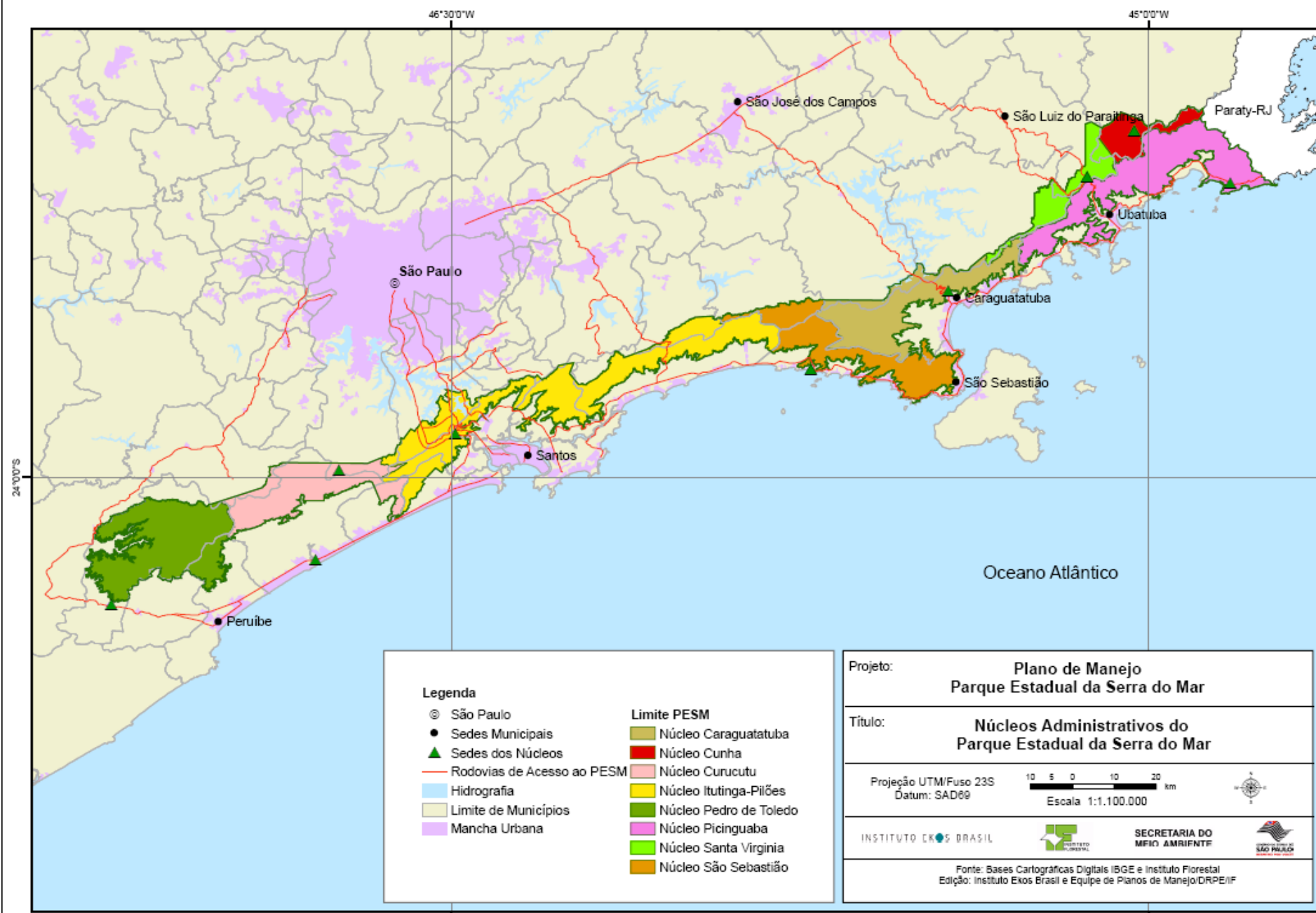


Figura 2 - Mapa de localização do Parque Estadual da Serra do Mar e núcleos administrativos (SÃO PAULO, 2006, p. 17)

O Parque Estadual da Serra do Mar (PESM), na área em que está inserido no município de Ubatuba, abrange aproximadamente 47.500 há, sendo administrado a partir de um núcleo operacional, localizado no distrito de Picinguaba (Núcleo Picinguaba – NPC). Em seus limites são encontrados praticamente todos os ecossistemas representativos da Mata Atlântica, desde manguezais e vegetação de planície litorânea com grande diversidade de espécies.

A região de Picinguaba é o único trecho do PESM que atinge o nível do mar, protegendo assim ecossistemas costeiros, sete praias e também agrupamentos humanos: as vilas de Cambury, de Picinguaba e o Sertão da Fazenda, cujos moradores ainda mantêm aspectos de sua cultura tradicional, constituindo um dos últimos redutos caiçaras do litoral norte.

A dificuldade de acesso conseguiu preservar, até a década de 1970, boa parte da mata e a cultura dos moradores da região, caracterizada pela sua integração com a natureza. Porém, da década de 1980 em diante, podem-se observar algumas transformações decorrentes da construção da Rodovia (BR-101) e do desenvolvimento do turismo, que ocasionaram alguns impactos sociais e ambientais, tais como: desmatamento; descaracterização do modo de vida dos moradores; impactos nos ecossistemas locais; aumento da poluição das águas, entre outros. Esta região, é atravessada pela rodovia num trecho que se estende do Km 0 ao Km 13, o que torna a área bastante suscetível à especulação imobiliária, ocupação turística e uma visitação descontrolada, entretanto, que facilita o acesso ao Parque.

A questão fundiária é um problema para a administração do Núcleo, pois, como a área não está totalmente regularizada, existem populações tradicionais vivendo em seu limite, o que dificulta a fiscalização e gestão.

Segundo uma pesquisa realizada por Brito (2000), junto aos administradores do Núcleo Picinguaba, a primeira prioridade da Instituição é a desapropriação das áreas do Cambury e do Canto da Paciência. Porém, ainda devem ser indenizadas algumas desapropriações que ocorreram em 1984, pelo Estado que não terminou de pagá-las. Outra prioridade citada é a regulamentação da situação das populações dentro do Parque, que é uma questão extremamente importante também com relação ao desenvolvimento do turismo no local. Com relação à Prefeitura, os administradores entrevistados mostram-se insatisfeitos no que diz respeito à fiscalização de obras ilegais que é ineficaz, bem como com relação à participação no Plano Diretor, para o qual não são convidados a fazer parte e as negociações

ficam apenas no papel. Na realidade, apontam que o Plano Diretor, até pouco tempo atrás, não considerava que a área fosse parque, mas uma área de expansão urbana (BRITO, 2000).

De acordo com as informações obtidas, verifica-se que o PESH possui diversos problemas de ordem política, econômica e administrativa dentro do próprio processo de implantação da unidade de conservação. Muitas ações que deveriam ter sido desenvolvidas, antes mesmo da criação do Parque, ou mesmo depois não foram consideradas, e isto ocasiona muitos problemas de gestão.

Como foi dito anteriormente, a principal atividade econômica do município de Ubatuba é o turismo, sobretudo, voltado às segundas residências e concentrado principalmente nas altas temporadas, que acontecem nos meses de dezembro a março, e julho. Com isso, nestas épocas a cidade apresenta alguns problemas típicos, que também podem ser verificados em diversos municípios que possuem essas características, no Brasil. Além disso, podem ser considerados como omissão do poder público, tais como: congestionamentos, falta de água para o abastecimento, acúmulo de lixo em locais públicos, alteração no índice de balneabilidade das praias, entre outros. Estes problemas dificultam muito a atuação dos gestores e também não são bons atrativos para a imagem da cidade.

Entende-se que estes problemas afetam diretamente o meio ambiente e podem ocasionar, além disso, grandes impactos sociais na comunidade local.

O desenvolvimento do turismo nas unidades de conservação encontra-se ainda desorganizado e faltam parcerias para consolidar as ações propostas. Entretanto, o Parque Estadual da Ilha Anchieta apresenta-se mais bem relacionado com os gestores locais, no sentido de divulgação do Parque enquanto atrativo. Talvez esse fato possa ocorrer, por se tratar de uma área menor e onde não há presença de comunidades humanas em seu interior. As comunidades que vivem no Parque Estadual da Serra do Mar também proporcionam, em alguns momentos, entraves para a gestão.

CAPÍTULO 3 – INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL

Neste capítulo será apresentada uma discussão sobre a importância de alguns instrumentos utilizados na gestão territorial de municípios nos quais o turismo é uma atividade de destaque e que, ao mesmo tempo, sejam ocupados por parques. Estes instrumentos envolvem a formação de políticas de planejamento local e possuem em comum o caráter participativo e os objetivos da sustentabilidade.

Para melhor entendimento do que será discutido, são apresentados alguns conceitos a seguir.

De acordo com Cruz (2000, p. 18), o conceito de território “corresponde ao espaço funcionalizado, apropriado por determinados atores sociais (que lhe atribuem determinadas funções), num dado momento histórico [...]”. Ainda segundo a autora, os territórios turísticos podem ser considerados como “as porções do espaço funcionalizados pelo turismo [...]”.

Segundo o MMA (BRASIL, 2000, p. 18), por gestão ambiental entende-se como “o conjunto de princípios, estratégias e diretrizes de ações e procedimentos para proteger a integridade dos meios físico e biótico, bem como a todos grupos sociais que dele dependem [...]”.

De acordo com os conceitos apresentados, pode-se inferir que a gestão territorial de territórios turísticos que buscam o desenvolvimento sustentável envolve a definição de princípios, estratégias, diretrizes, ações e procedimentos voltados para a organização do espaço onde o turismo se desenvolve, bem como a proteção da integridade do meio ambiente e de todos os grupos que fazem parte dele.

Reflexões sobre a questão da sustentabilidade tiveram a origem mais remota junto à discussão internacional sobre o conceito de desenvolvimento, sobretudo não mais com a idéia predominante de crescimento, que já estava sendo reavaliada pela conscientização sobre os problemas ambientais gerados pelos padrões de vida incompatíveis com a regeneração do meio ambiente (BELLEN, 2005).

E, no Brasil, não foi diferente. Como foi citado anteriormente, o país passou por diversas estratégias de apropriação e gestão dos recursos renováveis e com isso foram surgindo diferenciados dispositivos legais relacionados à proteção da natureza, voltados

principalmente à instituição e gestão destas áreas. Na década de 1930 foi criado o Código Florestal de 1934, principal instrumento legal brasileiro e, na década de 1970, os instrumentos existentes são revisados e instituídos novos (MEDEIROS et al., 2006).

Além disso, por volta de 1980, o termo desenvolvimento sustentável, especificamente, passou a ser discutido pela IUCN, que, a partir da World Commission and Environment and Development (WCED), elaborou e divulgou o Relatório de Brundtland. Este relatório apresenta uma das definições mais conhecidas, que afirma que o desenvolvimento sustentável “é o que atende às necessidades das gerações presentes sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem suas próprias necessidades” (WCED, 1987 apud BELLEN, 2005, p. 23).

Nesse momento, a sustentabilidade começou a ser incorporada em todos os segmentos da sociedade e passou a abranger as dimensões social, econômica, ecológica, geográfica e cultural (SACHS, 1997 apud BELLEN, 2005). O tema envolve questões relacionadas à alocação e distribuição de recursos naturais de maneira eficiente e apropriada; preocupação com o bem-estar humano, a condição humana e os meios utilizados para aumentar a qualidade de vida; impactos das atividades humanas sobre o meio ambiente, entre outras. Assim, Bellen (2005) destaca que o desenvolvimento sustentável força a sociedade a pensar em longo prazo e a elaborar políticas que reorientem o processo de desenvolvimento para um padrão sustentável.

Assim, observa-se que o desenvolvimento sustentável está diretamente relacionado à obtenção de um desenvolvimento contínuo por meio do manejo consciente dos recursos naturais e a utilização de tecnologias mais eficientes e menos poluentes. Para que isso seja possível, verifica-se a necessidade de elaboração de políticas que sirvam como instrumento norteador para uma relação harmoniosa entre o homem moderno e o meio ambiente.

E Dias (2003, p.47), comentando sobre este assunto, afirma que os principais objetivos das políticas ambientais e desenvolvimentistas resultam dos conceitos definidos no Relatório de Brundtland, que cita como seus principais objetivos: retomar o crescimento; alterar a qualidade do desenvolvimento; atender às necessidades essenciais de emprego, alimentação, energia, água e saneamento; manter um nível populacional sustentável; conservar e melhorar a base de recursos; reorientar a tecnologia e administrar o risco; e incluir o meio ambiente e a economia no processo de tomada de decisão.

Atualmente, de acordo com Medeiros et al. (2006), o modelo nacional de proteção da natureza está praticamente centrado em dois dispositivos legais: o SNUC e o Código Florestal (Lei 4771/1965), apesar da existência de diversos outros, de relevante importância, tais como o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído recentemente pelo Decreto nº 5758/06, que inclui as terras indígenas e remanescentes quilombolas. A reflexão dos autores aponta diversos condicionantes históricos e indefinições que impedem ou não colaboram para o efetivo funcionamento de um sistema integrado de unidades de conservação, destacando principalmente as limitações financeiras e de recursos humanos e os problemas ligados à articulação entre os diferentes níveis governamentais (federal, estadual e municipal). E sugerem que, para o estabelecimento de políticas públicas efetivas, há necessidade: de ações integradas do governo brasileiro; aperfeiçoamento do sistema; fortalecimento de canais de diálogo entre os atores sociais e setores envolvidos, e a compreensão da perspectiva social associada à proteção da natureza (MEDEIROS et al., 2006).

A importância do papel do setor público e do setor privado no estabelecimento de parcerias que contribuam para a construção de políticas públicas de desenvolvimento em direção à sustentabilidade é destacada por Little (2003, p. 18), que se refere ao conceito de políticas públicas como:

[...] o conjunto de decisões inter-relacionadas, definido por atores políticos, que tem como finalidade o ordenamento, a regulação e o controle do bem público. Para tanto 'políticas ambientais' seriam aquelas políticas públicas que procuram garantir a existência de um meio ambiente de boa qualidade para todos os cidadãos do país [...]

Além destes, outros atores sociais estão envolvidos nesta questão: instituições e agências governamentais, movimentos sociais, entidades produtivas, sindicatos, organizações ambientalistas, cientistas e pesquisadores ou simplesmente a comunidade local. Diante da heterogeneidade de atores envolvidos neste processo, existem alguns desafios a serem transpostos: a incorporação destes atores no plano das políticas ambientais e sua participação efetiva na elaboração e implementação dessas políticas (LITTLE, 2003).

De acordo com Almeida et al. (1999, p. 39), “o planejamento participativo busca no aspecto sócio-econômico as contradições do sistema e atenta para uma nova postura diante da questão ambiental”. Segundo os autores, essa participação pode ser entendida como uma consulta à população sobre determinados programas, onde “a coletividade deve dispor de mecanismos eficazes para influenciar a condução da máquina pública, ter acesso aos meios de comunicação e dispor de informações”.

No entanto, a participação destes atores sociais no processo de elaboração e implementação das políticas muitas vezes não ocorre de maneira consciente e efetiva. Em muitos casos, a participação limita-se à realização de uma audiência pública, onde as pessoas expressam sua opinião, mas posteriormente cria-se um pequeno grupo de pessoas, que toma a decisão final com base nos seus próprios critérios, o que pode influenciar diretamente a qualidade final dos resultados obtidos.

Segundo Mendonça (2004), é preciso conhecer os graus e os níveis de participação disponibilizados para os envolvidos como forma de legitimar o processo participativo. A autora cita Bordenave (1994), que caracteriza que os graus de participação indicam o menor e maior acesso ao controle das decisões pelos membros do grupo. Assim, parte-se do menor nível, identificado como informação em que os líderes, dirigentes, informam aos membros as decisões já tomadas; passam pela consulta facultativa, consulta obrigatória, elaboração de propostas, co-gestão, delegação e terminam no grau mais elevado de participação, a autogestão, fase onde desaparece a diferença entre administradores e administrados. E para identificar os níveis de participação, a autora cita Pateman (1992).

Carole Pateman (1992, p. 93), citando McGregor (1960), coloca que a participação “consiste basicamente na criação de oportunidades, sob as condições adequadas, para que as pessoas influam nas decisões que as afetam [...]”. E assim, destaca a existência de diferentes situações participativas: a *pseudoparticipação*, quando não ocorre a participação na tomada de decisões, entretanto cria-se um sentimento de participação, onde os envolvidos apenas endossam as decisões tomadas pelo líder; a *participação parcial*, quando as pessoas participam no sentido de influenciar a tomada de decisão, mas não têm igual poder de decisão sobre o que se delibera, ou seja, muitos participam do processo, mas apenas uma parte decide; e, a *participação plena*, quando cada pessoa que participa tem igual poder na decisão final (PATEMAN, 1992).

Na realidade, todos os atores sociais que estão de alguma maneira envolvidos ou que serão beneficiados com as ações a serem desenvolvidas devem participar de todas as etapas do processo de formulação das políticas públicas, desde sua elaboração, passando pela implementação, monitoramento e avaliação (ALMEIDA et al., 1999; LITTLE, 2003).

A participação, de acordo com Bordenave (1994) favorece o crescimento da consciência crítica da população, fortalecendo seu poder de reivindicação e, preparando-a para adquirir mais poder na sociedade. O autor coloca ainda que “a participação leva a apropriação do desenvolvimento pelo povo”, e toda vez que “participa do planejamento e

execução de uma atividade ou processo, ele se sente proprietário do mesmo e co-responsável de seu sucesso ou fracasso [...]” (p.77-78). Entretanto, quando um grupo social não está acostumado a participar, pode ser necessário induzi-lo a mesma. (BORDENAVE, 1994).

Assim, pode-se dizer que no modelo de planejamento participativo, muitas vezes tem que se “convencer” a população local a participar dessa estruturação do planejamento, baseado no real interesse, necessidade e possibilidade de que a região trará mais benefícios por um período maior. Isso, na realidade, deveria acontecer por meio de movimentos sociais organizados que tenham a intenção de participar e pertencer ao processo, ou seja, a organização deveria acontecer de baixo para cima.

Enfocando este assunto, Paul Little (2003, p.18) comenta que:

[...] a elaboração e implementação de políticas ambientais fundamentam-se em um processo social que envolve todos os atores sociais afetados por uma problemática ambiental determinada. Na medida em que os interesses desses variados grupos são divergentes, ou mesmo contraditórios, a meta comum de um meio ambiente sadio para todos teria de nortear debates e ações.

Assim, no que diz respeito à formação de políticas públicas em municípios turísticos que possuam em seu território parque nacionais e/ou estaduais, os desafios se apresentam ainda maiores. Como foi apontado no Capítulo 1, a relação entre territórios que possuem esferas administrativas diversificadas pode apresentar alguns conflitos de ordem técnica e social. Nesses casos, os atores interessados na qualidade do meio ambiente, bem como no bem da comunidade se apresentam em âmbitos municipal, estadual e/ou federal.

A Constituição Federal determina que cabe à União estabelecer normas gerais, e aos Estados e aos municípios, as normas complementares, suplementares ou de interesse local. Entretanto, o que acontece é que, embora a gestão descentralizada seja apontada como a solução para todos os problemas, a maioria dos municípios brasileiros ainda não conseguiu implementar políticas ambientais que, ao mesmo tempo, respeitem as necessidades locais e sejam compatíveis com as políticas estabelecidas nas instâncias superiores de governo. (SOUZA et al., 2003).

O Brasil possui um dos mais bem estruturados arcabouços jurídicos relacionados à proteção do meio ambiente, porém não existem normas legais que regulem a cooperação entre os níveis federativos. Sendo assim, muitas vezes as três esferas de administração possuem medidas contraditórias ou mesmo, mecanismos desconhecidos e desconexos. Esta deficiência

ocasiona grandes impasses no alcance das ações de cada um desses entes e geram conflitos no uso dos diversos mecanismos que estão à disposição dos agentes locais.

Assim, é fundamental que sejam definidas formas inovadoras e criativas de gestão, que possibilitem a consecução de políticas harmônicas e integradas, que busquem minimizar os problemas ocorridos, tanto dentro do próprio Município como em suas relações com o Estado e com a União.

Com relação às políticas públicas voltadas para o turismo no Brasil, pode-se dizer que sua implementação é de certa forma recente, sendo a primeira política nacional implementada em 1966. De acordo com Cruz (2000), até este período, as políticas se restringiam aos aspectos parciais da atividade, tais como: regulamentação de agências de viagens, venda de passagens aéreas, marítimas e terrestres, entre outras. Ou seja, não apresentava estratégias e ações para o desenvolvimento da atividade turística em um território.

Segundo Cruz (2000), cabe à política pública de turismo o estabelecimento de diretrizes que orientem o desenvolvimento socioespacial da atividade, tanto no que diz respeito à esfera pública, quanto à iniciativa privada, pois, em sua ausência, o turismo se dá em virtude das iniciativas e interesses particulares.

Pelo fato de não existirem políticas relacionadas ao setor até esta época, a iniciativa privada foi responsável pelo ordenamento do território, que sem qualquer planejamento ou norma para restringir ou desenvolver a atividade, por parte do poder público, contribuiu para que muitos municípios, sobretudo os litorâneos, experimentassem um verdadeiro caos urbano, principalmente em épocas de temporadas.

A verdade é que o desenvolvimento do turismo está diretamente relacionado aos problemas urbanos, tendo em vista que é uma atividade que consome os espaços e, por isso, necessita do estabelecimento de políticas específicas que possibilite a organização do território de maneira a minimizar seus efeitos e facilitar a gestão. O planejamento em nível nacional é importante, mas a atuação do Estado e do município (ou dos municípios, no âmbito regional) na implementação de planos e programas de turismo é imprescindível.

Além disso, segundo Kinker (2002, p. 85-86),

[...] para que o Brasil possa tirar proveito do crescimento mundial da demanda por destinos ecoturísticos, é necessário que haja uma conjunção de esforços: do governo, como agente indutor; da iniciativa privada, como agente promotor; das ONGs e universidades, na produção e na publicação de grande parte de literatura para ecoturismo, como alternativa de desenvolvimento sustentado; e, por fim, das

comunidades, que, muito mais do que meros beneficiários, são, na verdade, atores importantíssimos no processo e devem participar da atividade, desde seu estágio preliminar de planejamento até sua implementação e operação.

Assim, pode-se dizer que tanto a conservação do meio ambiente quanto o desenvolvimento e fomento da atividade turística dependem da política pública que é levada a cabo no local.

3.1. Instrumentos de gestão territorial

Para a elaboração de políticas ambientais, existem alguns instrumentos tradicionais de gestão urbana que são caracterizados por Ribeiro e Vargas (2004) como: normativos; de fiscalização e controle; preventivos; e corretivos. Os *normativos* incluem as legislações de uso e ocupação do solo, regulamentação de padrões de emissão de poluentes; os de *fiscalização* envolvem o controle das atividades para que estejam conforme às normas vigentes; os *preventivos* são caracterizados pela delimitação de espaços territoriais protegidos, análises de risco e licenciamento ambiental; e os *corretivos* se constituem nas intervenções diretas de implantação e manutenção de infra-estrutura em geral (RIBEIRO; VARGAS, 2004, p. 14).

Os instrumentos de gestão territorial, na esfera municipal, que podem envolver questões referentes ao desenvolvimento da atividade turística, aos aspectos relacionados ao manejo dos recursos naturais existentes tanto em área urbana quanto protegida, bem como aos objetivos da sustentabilidade. Podem ser considerados: Plano Diretor Municipal, Plano de Gestão Ambiental e Agenda 21 local. A ação municipal na área ambiental é respaldada por um grande conjunto de acordos e tratados internacionais, que enfatizam a importância da ação local, a participação comunitária e a gestão participativa. Assim, existem outros instrumentos, instituições e normas legais que influenciam a gestão ambiental municipal, tais como: Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA), Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA), Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), Plano Plurianual (PPA) e lei orçamentária e orçamento participativo, que, embora sejam importantes, somente estão sendo citados por não estar diretamente relacionado ao objetivo deste estudo.

3.1.1. Plano Diretor Municipal

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento do Município. Sua principal finalidade é orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção dos espaços urbano e rural na oferta dos serviços públicos essenciais, visando assegurar boas condições de saneamento, transporte coletivo, saúde, educação e habitação popular de maneira adequada, beneficiando a população. E Souza et al. (2003, p. 76) aponta outro importante papel deste documento, que é o de “[...] inventariar e diagnosticar qual é a vocação ecológica das diferentes áreas ou espaços da cidade, os seus usos e as limitações ao uso desses espaços [...]”.

Sendo assim, deve servir de base para o uso e ocupação em áreas urbanas, rurais e naturais, de forma a melhorar as condições do meio ambiente, buscando melhores condições de vida para a população e apontando rumos para um desenvolvimento local economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente equilibrado.

A partir da instituição do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001) – que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal Brasileira de 1988 e estabelece que todas as cidades com mais de 20 mil habitantes e/ou as de especial interesse turístico devem realizar um Plano Diretor –, ocorreram diversas transformações nesta importante ferramenta de gestão municipal. De acordo com diretrizes expressas no Estatuto, os Planos Diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do Plano. O poder público deve conduzir o processo participativo de elaboração do Plano Diretor, que deve envolver o poder econômico, como principal ator na produção do espaço urbano; e o poder civil, usuário deste espaço urbano, mas, em menor escala, também responsável por sua produção. Assim, a fim de legitimar o processo participativo, garantir o controle direto das atividades dos organismos gestores e o pleno exercício da cidadania, devem ser realizadas consultas públicas à população interessada (BRASIL, 2001).

Portanto, em síntese, para o adequado desenvolvimento das atividades produtivas, compete ao poder público fixar diretrizes para estimular, promover e balizar os investimentos da iniciativa privada, a fim de garantir a justa distribuição das oportunidades, bem como o atendimento das metas de interesse social e o equilíbrio ambiental.

Por outro lado, para o adequado desempenho das relações e atividades humanas compatíveis com a elevação dos níveis de qualidade de vida, compete à comunidade, por meio de organizações representativas formalmente constituídas, propor a formulação e acompanhar a implementação das diretrizes para definição de prioridades e orientação dos investimentos do poder público.

No que diz respeito aos territórios turísticos, Petrocchi (2001) ressalta que as políticas governamentais são decisivas para a formação da imagem do sistema turístico, e que são atribuições do poder público elaborar diretrizes que definirão o futuro de um núcleo turístico, bem como definir posturas municipais que permitem preservar os direitos e a segurança física dos moradores e consumidores. Assim, a partir do momento que é identificada a vocação do município para esta atividade, todas as diretrizes deveriam caminhar em prol do desenvolvimento do turismo sustentável, abrangendo suas características de maneira intersetorial e não setorial, como acontece na maioria dos municípios.

3.1.2. Plano de Gestão Ambiental (PGA) / Plano de Manejo

Um dos mais importantes aspectos relacionados à otimização das unidades de conservação é a existência de um Plano de Gestão Ambiental ou Plano de Manejo. O termo gestão de uma unidade de conservação pode ser considerado sinônimo de manejo desta. O plano de manejo é um instrumento normativo e regulador do uso de áreas protegidas e tem como objetivo principal nortear o desenvolvimento adequado do programa de uso público (no qual se insere a atividade do Ecoturismo), bem como estabelecer seu zoneamento – normas que regulamentam o uso da área e o manejo dos recursos naturais e medidas que promovam sua integração à vida econômica e social das comunidades do entorno.

Assim, deve envolver o conjunto de ações e atividades necessárias ao alcance dos objetivos de conservação de áreas protegidas, incluindo as atividades afins, tais como proteção, recreação, educação, pesquisa e manejo dos recursos, bem como as atividades de administração ou gerenciamento.

As UCs sempre precisaram de Planos de Manejo para orientar sua administração. Entretanto, há tempos não se produziam planos de forma sistemática no Brasil e, em especial, no Estado de São Paulo. Além de ter como função a conservação dos ambientes que as compõem, as UCs devem também desenvolver funções econômicas, sociais e políticas, através da integração às respectivas regiões. Para isso, Kinker (2002, p.43) destaca a

importância de se estabelecerem “processos participativos entre as Unidades de Conservação, seus vizinhos e a sociedade em geral”.

A participação efetiva dos gestores da área protegida e da comunidade, no processo de desenvolvimento socioeconômico local é fundamental para obtenção de melhores resultados, no que diz respeito à própria conservação, à compreensão da existência da unidade e suas atividades por parte da sociedade e, conseqüentemente, para obter maior apoio social e político e facilitar o estabelecimento de parcerias, aspectos relevantes para sua manutenção.

De acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000) que estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, todas elas devem dispor de um plano de manejo. Porém, infelizmente, ele não está disponível na maioria delas (KINKER, 2000).

3.1.3. Agenda 21

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, a chamada Rio-92, estiveram presentes 170 países que acordaram e aprovaram alguns documentos, contendo compromissos para a mudança nos padrões de desenvolvimento para o século XXI. Um dos documentos resultantes dessa Conferência foi a Agenda 21.

A Agenda 21 é a tentativa mais abrangente já realizada de orientação para um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI, cujo alicerce é a sustentabilidade ambiental, social e econômica. A idéia deste documento é a construção de um plano de ação que deve ser adotado global, nacional e localmente. Constitui-se em um processo e instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável, que resulta da análise da situação atual de um país, Estado ou município e da elaboração de propostas de planejamento para o futuro de forma sustentável.

A Agenda 21 brasileira pode ser considerada um instrumento fundamental para a construção da democracia ativa e da cidadania participativa no País e tem provado, sobretudo, ser um guia eficiente para processos de união da sociedade, compreensão dos conceitos de cidadania e de sua aplicação. Sendo assim, hoje pode ser considerada um dos grandes instrumentos de formação de políticas públicas no Brasil.

A existência deste documento para a gestão municipal é fundamental, pois como seus princípios são a educação, mobilização, conscientização da sociedade e definição de ações com vistas ao desenvolvimento sustentável, as decisões e resoluções ficam mais próximas da realidade local.

CAPÍTULO 4 - PERCURSO METODOLÓGICO

No capítulo em questão serão abordados os aspectos relativos ao desenvolvimento do estudo, caracterizando o tipo de pesquisa, seus diversos momentos, os métodos de raciocínio, técnicas e instrumentos de coleta de dados, bem como a forma de análise destes.

4.1. Tipo de Pesquisa

Foi realizado um estudo descritivo, pautado na especificidade de um estudo de caso. Esta estratégia de pesquisa é detalhadamente abordada por Yin (2005) que defende que sua utilização pode ocorrer quando se deseja estudar fenômenos sociais complexos, tanto para descrever quanto testar proposições.

Outros autores comentam ainda que o estudo de caso caracteriza-se pelo estudo profundo e exaustivo de um ou poucos casos, permitindo um amplo e detalhado conhecimento dos processos e relações sociais de determinadas situações (DENCKER, 1998; GIL, 1994; LAKATOS e MARCONI, 2005).

Assim, na pesquisa ora realizada, utilizou-se este tipo de estudo, buscando interpretar como são (quais são e como se apresentam) e por que existem barreiras entre as administrações do Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar e do município de Ubatuba, que apontam para a hipótese de que o Parque não agregue valor ao desenvolvimento socioeconômico e turístico local.

4.2. Cenário do estudo de caso e atores envolvidos

O estudo foi desenvolvido no município de Ubatuba e no Parque Estadual da Serra do Mar, mais especificamente na área em que o Parque está inserido no Município, sendo administrado pelo Núcleo Picinguaba.

Nos meses de abril a junho de 2006, foi realizada uma pesquisa sobre o turismo no município de Ubatuba, onde foram coletados dados relevantes para o desenvolvimento do projeto, junto aos seguintes órgãos municipais: Prefeitura Municipal, Secretaria de Turismo, Secretaria de Saúde, Companhia Municipal de Turismo (Comtur), Secretaria de Meio

Ambiente, Secretaria de Planejamento, Associação Comercial, Associação de Hotéis, Bares, Restaurantes e Similares, Câmara Municipal, entre outros. Com isso, verificou-se a infraestrutura e situação atual do Município, no que diz respeito ao desenvolvimento do turismo na Estância.

No mês de julho, a pesquisadora participou das Conferências sobre o Plano Diretor Municipal (participativo), das Secretarias de Meio Ambiente, Turismo e Agricultura, tendo oportunidade de acompanhar os debates e opinar sobre assuntos relacionados à Gestão Ambiental e Uso e Ocupação do Solo, que foram apontados como necessidades identificadas pela comunidade local e inseridas no Plano. Ainda neste mês, foram coletados dados documentais sobre o Parque Estadual da Serra do Mar, na biblioteca do Núcleo Picinguaba, onde foram obtidas informações sobre o Plano de Manejo, Programa de Uso Público do Parque, que serviram como subsídios para o desenvolvimento da pesquisa.

De agosto a dezembro de 2006, dando continuidade ao que foi desenvolvido anteriormente, foram identificados dados fundamentais para a pesquisa, relacionados aos instrumentos de desenvolvimento de políticas públicas de turismo e de conservação ambiental existentes no município de Ubatuba e no Parque Estadual da Serra do Mar. Os documentos foram obtidos junto aos órgãos envolvidos: Prefeitura Municipal (Secretaria de Educação e do Meio Ambiente); Câmara dos Vereadores; Rede de Planos Diretores e Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, entre outros. Foram analisados os seguintes documentos: Projeto de Lei que institui o Plano Diretor de Ubatuba de 1984 e o de 2006; Plano de Gestão Ambiental do Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar de 1998; Plano de Manejo de 2006, que acabara de ser aprovado pela Secretaria do Meio Ambiente (SMA); e Agenda 21 local, que está em fase de elaboração. Após a leitura destes documentos foi criado um quadro (APÊNDICE A – *Quadro de Análise da Metodologia de Elaboração dos Instrumentos de Gestão Territorial do Município de Ubatuba*) sobre os instrumentos de planejamento para a formulação de políticas públicas em Ubatuba, no qual foram estabelecidas oito categorias de análise para verificar os tipos de metodologias utilizadas na elaboração dos documentos, bem como níveis de participação da comunidade em cada um (PANZA; SANSOLO, 2006). Esta primeira análise se pautou na identificação das contradições existentes nas metodologias adotadas nessas ferramentas, considerando-se as relações entre o parque e o restante do Município.

Para a realização das entrevistas, foram selecionados funcionários envolvidos na administração do Parque (Diretores), na Prefeitura Municipal de Ubatuba (Secretaria de

Turismo, Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento e Secretaria de Meio Ambiente) e Coordenadoria do Projeto da Agenda 21 local, num total de cinco atores que participam atualmente do processo de gestão.

4.3. Descrição do percurso metodológico

Para a realização do estudo foram definidos quatro momentos específicos a saber: 1- Desenvolvimento de um instrumento para a investigação dos documentos que regem a gestão territorial do município de Ubatuba e do Parque Estadual da Serra do Mar; 2- Análise desses documentos; 3- Questionamento dos atores sociais envolvidos no processo de gestão do Município e do Parque (*stakeholders*); 4- Interpretação das evidências obtidas na coleta de dados.

A seguir serão detalhados os quatro momentos do estudo, sendo que em cada um deles foi especificado o referencial, método, técnica e instrumento específico para coleta dos dados.

A análise dos dados será do tipo qualitativa descritiva.

1º momento – Desenvolvimento de um instrumento técnico de análise para a investigação de documentos relacionados à gestão territorial do município de Ubatuba e do Parque Estadual da Serra do Mar inserido em Ubatuba, administrado pelo Núcleo Picinguaba.

O instrumento elaborado foi denominado de *Ficha de Inspeção para Análise dos Documentos* (APÊNDICE B) e contém os aspectos técnicos (conjunto de questões específicas), considerados necessários e importantes, no que diz respeito à gestão ambiental e desenvolvimento socioeconômico e turístico de municípios que possuam parque(s) em seu território, e serão apresentados sob a forma de quesitos que refletem a linha real da investigação.

Para tanto, este instrumento foi dividido em 10 categorias de avaliação (1- Gestão ambiental; 2- Educação; 3- Metodologia de elaboração e implementação; 4- Relações interinstitucionais; 5- Políticas de turismo; 6- Capacidade institucional para integração do turismo e meio ambiente; 7- Ações estratégicas / intenções; 8- Organização do sistema; 9- Nível das práticas; e 10- Previsão de orçamentos), as quais são compostas por subitens específicos, perfazendo um total de 71 itens de avaliação (quesitos), elaborados de modo a envolver os aspectos administrativos, técnicos e operacionais, no momento da análise.

Os quesitos listados foram desenvolvidos de acordo com os referenciais teóricos apresentados nos capítulos anteriores, dentre outros mais específicos, bem como a experiência da pesquisadora na área de Turismo, sendo justificados a seguir.

A primeira categoria de avaliação, definida como *gestão ambiental* envolve aspectos, como coloca Viterbo Junior (1998, p. 51), relacionados à forma com que, “[...] uma organização administra as relações entre suas atividades e o meio ambiente que as abriga [...]”, sendo de fundamental importância para o planejamento territorial de qualquer localidade, especialmente a turística. O Ministério do Meio Ambiente define gestão ambiental como sendo:

O conjunto de princípios, estratégias e diretrizes de ações e procedimentos para proteger a integridade dos meios físico e biótico, bem como a todos grupos sociais que dele dependem. Esse conceito inclui, também, o monitoramento e o controle de elementos essenciais à qualidade de vida, em geral, e à salubridade humana, em especial. Suas atividades envolvem o monitoramento, o controle e a fiscalização do uso dos recursos naturais, bem como o processo de estudo, avaliação e eventual licenciamento de atividades potencialmente poluidoras. Envolve, também, a normatização de atividades, definição de parâmetros físicos, biológicos e químicos dos elementos naturais a serem monitorados, assim como os limites de sua exploração e/ou condições de atendimento dos requerimentos ambientais em geral. (BRASIL, 2000, p. 42)

Assim, para a análise dos documentos foram estabelecidos alguns elementos importantes relacionados à melhoria da qualidade de vida da população e ao uso sustentável dos recursos naturais, tais como: abastecimento de água, ecossistemas existentes, captação e tratamento do esgoto, coleta de lixo, arborização urbana e áreas protegidas.

A segunda categoria de avaliação desenvolvida está relacionada à *educação*, mais especificamente, no que diz respeito à questão da educação voltada para o turismo, o meio ambiente e a preservação da cultura local. Irving (2002, p. 27) cita Meyer (1991) que define a educação como “um processo de aprendizagem de conhecimento e exercício da cidadania, que capacita o indivíduo para uma visão crítica da realidade e uma atuação consciente no espaço social”.

Ainda de acordo com a autora, a discussão com relação à educação ambiental no Brasil tem se intensificado nos últimos anos, entretanto, é freqüentemente “[...] entendida como de importância secundária na implementação de políticas públicas [...]” (Irving, 2002, p. 29). E comentando sobre sua importância, acrescenta:

Quando se prega a manutenção do recurso natural e cultural para gerações futuras e o bem-estar das populações envolvidas, se estabelece também um compromisso ético fundamental porque se pressupõe uma filosofia de vida diferenciada, norteadas

pelo compromisso de justiça social, democratização de oportunidades e percepção de longo prazo numa visão coletiva e solidária, e não egocêntrica. Esses compromissos só poderão ser alcançados se a relação do turismo com o ambiente global estiver centrada numa relação vivencial e afetiva. E então o papel da educação ambiental é inquestionável. (p. 31)

Além disso, é de fundamental importância que as iniciativas em educação ambiental levem em consideração os aspectos culturais e comportamentais locais, a fim de viabilizar o resgate da identidade das populações locais, valorizando suas características e não ignorando as especificidades e peculiaridades dos principais atores do processo (IRVING, 2002).

Propõe-se, então, verificar a existência destes itens (educação para o meio ambiente, turismo e preservação da cultura) nos documentos, tendo em vista estarem intimamente ligados, quando considerada à questão da sustentabilidade e serem de extrema importância para a gestão de territórios turísticos, onde tenha a existência de unidades de conservação – no caso deste trabalho, parques.

A terceira categoria de avaliação, definida no instrumento de análise, está relacionada à *metodologia de elaboração e implantação* dos documentos, e considera os seguintes aspectos: atores sociais envolvidos neste processo, áreas de abrangência, dinâmica de planejamento e níveis de participação. Como foi discutido anteriormente, no capítulo 3, é de fundamental importância que todos os atores sociais envolvidos ou beneficiados com as ações a serem desenvolvidas, participem de todas as etapas do processo de formulação de políticas públicas (ALMEIDA et al., 1999; LITTLE, 2003).

E comentando sobre este assunto, o Ministério do Meio Ambiente coloca que:

[...] A participação de beneficiários diretos nos resultados das atividades de gestão assegura a existência de graus de responsabilidade diferenciados para os diferentes atores do processo, cabendo ao poder público apenas atribuições que não podem ser levadas a cabo pela sociedade, em geral, e pelo setor produtivo, em particular (BRASIL, 2000, p. 44).

Portanto, o envolvimento dos diversos atores sociais, tais como: trabalhadores, membros de comunidades, associações, sindicatos, ONGs, líderes comunitários, líderes empresariais, poderes públicos, entre outros, foram considerados na análise dos documentos. Além disso, as diversas áreas de abrangência das políticas públicas também foram consideradas, tendo em vista a importância de se definirem formas inovadoras e criativas de gestão que possibilitem a consecução de políticas integradas, minimizando os problemas

ocorridos dentro do próprio Município, bem como em suas relações com as demais esferas administrativas existentes.

Outro importante aspecto que foi apontado nesta categoria de avaliação está relacionado às dinâmicas de planejamento utilizadas na elaboração e implementação dos documentos. Para que ocorra a efetiva participação dos atores envolvidos neste processo, as instituições públicas, responsáveis pelas diversas fases da gestão, devem disponibilizar os mecanismos adequados e o acesso aos dados e informações (ALMEIDA et al., 1999; LITTLE, 2003; MENDONÇA, 2004). Além disso, o Ministério do Meio Ambiente aponta para a necessidade de “que as informações derivadas do exercício de gestão possam ser adaptadas aos diferentes públicos a que se destinam, criando as condições de comunicação necessárias ao entendimento dos meios e dos objetivos da gestão pretendida” (BRASIL, 2000, p. 44). Assim, foram consideradas as seguintes dinâmicas participativas: consulta pública, oficinas de planejamento, reuniões preparatórias, audiências e debates públicos, reuniões de lançamento e construção coletiva do conhecimento, estabelecendo o diálogo como método.

Ainda referente à terceira categoria, com relação ao subitem níveis de participação, utilizou-se como referência Carole Pateman (1992), que estabelece três possibilidades de participação: pseudoparticipação participação parcial e participação plena¹⁴.

A quarta categoria de avaliação, denominada *relações interinstitucionais*, foi definida no sentido de se verificar a ausência ou existência de parcerias e/ou acordos entre as instituições envolvidas no processo de gestão do território, no que diz respeito ao alcance de seus objetivos. Segundo Duncan (1967 apud SAGI, 2006, p. 17):

[...] as organizações podem ser denominadas de instituições quando elas desenvolvem a capacidade de agir como agente de uma sociedade em âmbito maior na produção de funções e serviços de grande valor para esta sociedade [...], serve como modelo para definir legítimos padrões normativos e de valores, conservando-os e protegendo-os para a sociedade como um todo.

Assim, na construção deste instrumento de análise estão sendo consideradas como instituições as organizações responsáveis pela formulação das políticas públicas de gestão territorial municipal.

No que se refere à quinta categoria de avaliação definida no instrumento de análise, Política de Turismo, está relacionada à existência ou ausência de diretrizes voltadas à gestão

¹⁴ Já descritas anteriormente, no capítulo 3, p. 42.

da atividade turística tanto em municípios como no interior de Parques. Mário Beni (2003, p. 101) define política de turismo como “o conjunto de fatores condicionantes e diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o turismo no país [...]” e Berta Becker (1999, p. 181) destaca que são de extrema importância, pois possibilitam “[...] administrar conflitos, fomentar atividades, regenerar áreas degradadas, desenvolver usos alternativos [...]”.

Sendo assim, a existência de políticas públicas neste setor é de fundamental importância para o desenvolvimento da atividade de maneira ordenada. Contudo, o papel das políticas de turismo varia de acordo com as necessidades e características de cada local. E, comentando a respeito disso, Beni (2003, p. 102) ressalta:

Aos órgãos públicos de Turismo em nível federal cabem a formulação das diretrizes e a coordenação dos planos em âmbito nacional e dos que se projetem para o exterior; e aos órgãos estaduais e locais cabem, com o apoio federal, a concepção dos programas e a execução dos projetos regionais e locais. Da mesma forma, e com igual apoio, compete a eles a iniciativa dos melhoramentos e equipamentos necessários ao uso público das áreas de interesse turístico.

Pode-se dizer, então, que a implementação de políticas municipais para o setor é fundamental para que se possam atender mais especificamente aos objetivos de sua área de abrangência.

Na sexta categoria de avaliação, denominada *capacidade institucional para o meio ambiente e o turismo*, levou-se em consideração a capacidade institucional, referindo-se à habilidade dos representantes da instituição de elaborar e implementar decisões e desempenhar suas funções de uma maneira efetiva. De acordo com o MMA (BRASIL, 2000, p. 44):

A base do processo de gestão dos recursos naturais consiste na existência de instituições e grupos, governamentais e não-governamentais, dotados de recursos humanos capacitados para interagir com as populações na execução dos planos de manejo, campanhas de monitoramento, procedimentos licenciatórios, entre outros. É da capacidade institucional instalada que dependerá, também, a percolação das ações por toda a sociedade. É sobre ela que estarão centradas as tarefas de disseminação essenciais à natureza da gestão e primordiais para a construção de processos participativos.

Assim, para avaliar a capacidade das instituições responsáveis pela gestão territorial do Município, foram considerados, nas análises dos documentos, os seguintes itens de avaliação: adequação do perfil do gestor; adequação do quadro técnico às necessidades do órgão gestor; adequação da política de recursos humanos; a definição das características do relacionamento

entre gestores; e o estabelecimento de cargos e funções, atividades e tarefas para gerir as ações dos profissionais envolvidos na gestão. Tendo em vista a importância destes aspectos, é relevante a compreensão e identificação da situação em que as instituições se encontram, no que diz respeito à maneira como estão organizadas e capacitadas, bem como a relação que estabelecem com a sociedade, no sentido de atingir seus objetivos.

Quanto à sétima categoria de avaliação, definida como *ações estratégicas / intenções*, envolve a importância do estabelecimento de ações integradas entre os diversos níveis administrativos, partindo-se do pressuposto que o turismo poderá gerar “[...] benefícios sociais, econômicos e ambientais se for planejado e gerenciado em um contexto regional, nacional e até internacional [...]” (KINKER, 2002, p. 85). As iniciativas dos governos municipais e estaduais para o desenvolvimento da atividade turística são fundamentais. Entretanto, as ações do governo federal em harmonia e integradas com as ações locais também são relevantes para estimular o turismo regional, principalmente no que diz respeito à normatização das atividades, incentivo e promoção de recursos humanos, e viabilização da infra-estrutura necessária nas áreas de destino. Para que esta integração ocorra de maneira mais facilitada e efetiva, é importante a implantação de núcleos gestores, conselhos consultivos, conselhos municipais, entre outros organismos.

A oitava categoria de avaliação, designada *organização do sistema*, diz respeito à maneira como os organismos de administração pública estão organizados, contemplando sua relação com a iniciativa privada e com a população, a fim de verificar a existência ou ausência de aspectos relacionados à oferta de serviços oferecidos, cobertura assistencial, acesso à informação, participação popular, entre outros aspectos. O sistema deve estar organizado de maneira a criar uma estrutura de gestão em que ocorra a participação dos segmentos empresariais e de todos os atores sociais e agentes institucionais que atuam na região. Como foi dito anteriormente, o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada é um importante mecanismo para impulsionar o desenvolvimento de formas mais sustentáveis de turismo. Além disso, de acordo com o professor Mário Beni,

A participação social é fator fundamental de reordenamento das relações de poder e de uma nova articulação entre os diferentes atores sociais para possibilitar maior acesso aos serviços de forma geral, maior integração nos processos coletivos e aumentar a auto-estima e a constituição de cada um como sujeito de sua própria história (BENI, 2003, p. 119).

A nona categoria de avaliação, denominada *nível das práticas*, está relacionada ao desenvolvimento de ações e medidas que contemplem o turismo sustentável, buscando verificar as condições de segurança, sob as quais são oferecidos os serviços turísticos, a fim de que os recursos naturais sejam mantidos, restaurados e melhorados. Segundo Beni (2003, p. 61), devem ser consideradas, dentre outras, as seguintes medidas: educação ambiental; capacitação profissional; estudo de impacto ambiental; capacidade de carga; plano de manejo e controle ambiental.

Assim, para a análise do conteúdo dos documentos, foram considerados os seguintes itens de avaliação: ações de promoção do turismo sustentável; ações de vigilância de riscos relacionados ao turismo; a articulação entre as ações de promoção, proteção, recuperação e reabilitação do meio ambiente; estratégias de acolhimento ao turista; características do trabalho das equipes multiprofissionais; seguimento de protocolos relacionados às ações para um turismo sustentável.

A décima categoria de avaliação, *previsão de orçamentos*, foi estabelecida tendo em vista que “O orçamento é um instrumento de importância política fundamental para a gestão governamental, na medida em que possibilita alto nível de controle das atividades públicas [...]” (SOUZA et al., 2003, p. 81-82). Nesta categoria de avaliação, buscou-se identificar se os documentos contemplam a previsão de orçamentos para o desenvolvimento de projetos relacionados ao turismo e ao meio ambiente e para o Plano Plurianual, bem como se existem iniciativas intersetoriais, base de apoio político e a autonomia financeira dos setores (do Turismo e do Meio Ambiente).

Quanto à aplicação, o referido instrumento permitiu o registro das informações, e as anotações das respostas às questões (quesitos) foram feitas após a identificação da presença ou ausência dos fatos ou fenômenos no documento em estudo, bem como do registro da análise deste fato por meio de apontamentos e considerações que se fizeram necessárias, em cada item.

As questões apontadas permitem levantar, destacar e identificar os problemas, dificuldades, barreiras e suas possíveis justificativas, bem como caracterizar os aspectos positivos e negativos a eles relacionados. As informações obtidas estão diretamente ligadas ao primeiro objetivo específico do estudo em questão.

Cabe aqui definir alguns termos que foram considerados importantes no desenvolvimento do trabalho. Entende-se por:

- Gestão: o conjunto de diretrizes e ações adotadas pelo poder público nos seus vários níveis de hierarquia para garantir os objetivos da instituição.
- Barreira: obstáculo, ou seja, um empecilho ao desenvolvimento de ações, no contexto específico, ações de gestão.
- Problema: caracteriza-se qualquer questão que dá margem a dúvidas, por ser difícil de explicar ou de resolver.

2º momento – Análise dos documentos e registros

Foi realizada uma pesquisa documental. Esse tipo de pesquisa é feito sobre fontes acabadas que não receberam ainda um tratamento analítico. As fontes utilizadas podem ser constituídas de documentos de primeira mão e de segunda mão e a análise dos documentos permite determinar a autenticidade, valor, grau de veracidade, sentido e alcance do texto (FERRARI, 1982; DENCKER, 1998).

As fontes de coleta das evidências para o estudo foram os seguintes documentos: Plano de Manejo do Parque de 2006, Plano Diretor Municipal de 2006 e Agenda 21 local. Esses documentos foram selecionados por envolverem a participação da sociedade e serem norteadores para a formulação de políticas públicas municipais com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Foi utilizada a técnica de observação sistemática para coletar os dados nos documentos, por meio da ficha específica explicitada no primeiro momento (APÊNDICE B).

Para a análise dos documentos, o método de raciocínio foi o dedutivo, pois, para criar a ficha e posteriormente analisar os aspectos destacados, partiu-se de parâmetros considerados adequados (pontos destacados na literatura sobre gestão de parques), para se fazer as afirmações e deduções relativas ao estudo deste caso.

Lakatos e Marconi (2005) afirmam que o método dedutivo parte de verdades universais (gerais) que servem de referência para as deduções particulares relacionadas ao objeto de estudo. No caso presente, tais “verdades” são retiradas da teoria existente com base nos autores especificados no referencial teórico. Para tanto, o instrumento de análise se divide em itens de avaliação que serão reunidos em categorias, de modo a envolver os aspectos administrativos, técnicos e operacionais, no momento da análise qualitativa.

3º momento – Questionamento dos atores sociais envolvidos no processo de gestão do Município e do Parque (*stakeholders*) e análise desses dados:

Este momento teve dois objetivos específicos. O primeiro envolveu a identificação das necessidades, problemas e barreiras percebidos por esses atores no que se refere ao sistema de gestão existente. Para tanto, foi elaborado um questionário (APÊNDICE C), considerando-se os quesitos utilizados para análise dos documentos.

O segundo teve a pretensão de desvelar que tipos de ações foram projetadas, executadas ou estão em andamento e a análise da situação atual relacionada ao estudo proposto.

Assim, para a coleta das informações sobre estas ações, foi utilizada a técnica de observação direta intensiva, por meio de entrevista semi-estruturada, realizada junto aos diferentes atores sociais envolvidos.

Foram elaborados: um questionário com 13 questões abertas, que envolvem os quesitos da ficha de inspeção, com algumas adaptações; e três roteiros de entrevistas, dois com 14 perguntas abertas cada um (APÊNDICE D – *Roteiro de Questões para Entrevista com Gestores da Prefeitura Municipal* – e APÊNDICE E – *Roteiro de Questões para Entrevista com Gestores do Parque Estadual da Serra do Mar*) e um com 12 (APÊNDICE F – *Roteiro de Questões para Entrevista com Gestores da Agenda 21 Local / Regional*), sendo utilizado um gravador, como meio mecânico para o registro dos dados.

Segundo Chizzotti (1998) a técnica de entrevista pode ser utilizada quando se pretende obter informações que possam ser registradas a partir de questões previamente elaboradas e que permitam ao entrevistado discorrer sobre o assunto.

Selltiz et al. (1987) afirmam que esta técnica permite obter informações sobre as pessoas envolvendo suas crenças, expectativas valores, aspirações, sentimentos, desejos e sobre o que fazem ou fizeram acerca de suas explicações ou razões a respeito de um assunto.

Esta técnica permitiu a comparação das informações fornecidas pelos entrevistados com o conteúdo expresso nos documentos. Pelas respostas dos entrevistados pode-se verificar se as possíveis barreiras identificadas nos documentos pela pesquisadora são assim percebidas (como barreiras) pelos entrevistados. A partir das respostas também foi possível apontar barreiras que não foram identificadas na análise dos documentos, uma vez que as entrevistas relatam as experiências vivenciadas de fato pelos atores envolvidos.

Convém citar a possibilidade de se realizar também um questionamento da população, como participante do processo de gestão e, portanto, como co-gestores, entretanto não foi realizado por não estar diretamente envolvido com o objeto deste estudo.

4º momento – Interpretação das evidências obtidas na coleta de dados:

Neste momento os dados obtidos nas etapas realizadas anteriormente (estudo dos documentos e da percepção dos atores que participam do processo de gestão) foram reunidos de maneira coerente e organizada, com vistas a encontrar pontos similares, divergentes e convergentes, existentes no processo de gestão do território envolvido neste estudo.

Essa interpretação busca “[...] dar um sentido mais amplo aos dados coletados, fazendo a ponte entre eles e o conhecimento existente” (DENCKER, 1998, p. 159).

Os dados foram interpretados e analisados de forma descritiva, objetivando descrever as características dos fenômenos.

Para tal, utilizou-se como referencial teórico Gomes (1994, p. 74-75), que trata da análise de dados e situa a análise de conteúdo como uma técnica com duas funções específicas: para verificação das hipóteses e/ou questões e para “[...] a descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado”. Pode-se optar por vários tipos de unidades de registro, sendo que elas “[...] se referem aos elementos obtidos por meio da decomposição do conjunto da mensagem”. Considera também a necessidade de se definir as unidades de contexto, situando “[...] o contexto do qual faz parte a mensagem”.

O foco (unidade de registro) considerado na análise do conteúdo foi a integração (das relações, das ações, das informações) e as dificuldades e barreiras encontradas pelos gestores no desenvolvimento das ações de gestão. Como unidade de contexto, foram consideradas as questões contidas no questionário e as questões propostas para a entrevista.

4.4. Aspectos relacionados à coleta de dados

Antes de iniciar a pesquisa, os gestores envolvidos foram orientados sobre o objetivo do estudo e a manutenção de seu anonimato, sendo que cada um assinou um *Termo de Consentimento Livre e Esclarecido* (APÊNDICE G), permitindo a coleta de dados. Este documento foi elaborado considerando-se a legislação vigente (BRASIL, 2001).

CAPÍTULO 5 – RESULTADOS E DISCUSSÃO DO ESTUDO DE CASO

Os resultados e discussão serão apresentados de forma conjunta, para facilitar a compreensão e evitar repetições, tendo em vista o grande número de informações a serem analisadas.

O capítulo será apresentado em quatro partes distintas: dados relativos à análise dos documentos (Plano Diretor de Ubatuba, Plano de Manejo do Parque e Agenda 21); dados relativos às respostas dos questionários dos cinco gestores envolvidos (atores 1, 2, 3, 4 e 5); análise dos depoimentos dos referidos atores; e análise global dos resultados.

5.1. Dados relativos ao estudo dos documentos

Os documentos foram analisados por meio dos quesitos de avaliação que constituem a ficha de inspeção, detalhados no Capítulo 4, sendo considerados dez aspectos básicos a saber: gestão ambiental; educação; metodologia de elaboração e implantação; relações interinstitucionais; política de turismo; capacidade institucional para integração do turismo e meio ambiente; ações estratégicas / intenções; organização do sistema; nível das práticas; e previsão de orçamentos.

Primeiramente, os dados são apresentados em forma de quadros, onde são destacados os aspectos fundamentais encontrados no conteúdo dos documentos analisados e, em seguida, é feita uma análise sobre cada item encontrado, bem como sua relação com o contexto do trabalho.

5.1.1. Análise do Plano Diretor de Ubatuba

O Plano Diretor de Ubatuba é apresentado em 71 páginas, onde são definidas estratégias para a implementação da política municipal de desenvolvimento econômico, social, urbano e ambiental do Município. O documento contempla a formação de políticas públicas da ordem econômica, da qualidade de vida e da gestão administrativa (PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE UBATUBA, 2006). Contudo, vários aspectos relacionados ao seu conteúdo podem ser equacionados.

Os dados coletados podem ser identificados no quadro 1 e sua análise é feita a seguir.

QUESITOS DE AVALIAÇÃO O documento contempla:	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Cont. item 3 Dinâmica de Planejamento			
• Construção coletiva dialógica?	X	X	• Sensibilização, mobilização social e participação em conferências municipais (distritos administrativos). As sugestões formuladas pelos cidadãos e os relatórios setoriais que contemplam as contribuições da comunidade foram incorporados ao plano.
• Consulta pública?	X		• A organização do processo participativo se deu por meio de debates e reuniões por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, em locais alternados.
• Oficinas de planejamento?			
• Reuniões preparatórias?	X		• Reuniões coordenadas pelo Núcleo Gestor do Plano Diretor
• Publicação de documentos e informações?	X		• Por meio dos meios de comunicação disponíveis (jornais e Internet, principalmente)
• Audiências públicas?	X		
• Debates públicos?	X		
• Reuniões de lançamento?		X	
Níveis de Participação			
• Pseudoparticipação?		X	
• Participação Parcial?	X		• Gestão participativa por meio do Conselho da Cidade, Conselhos Municipais e Conselhos Distritais.
• Participação Plena?		X	
4- RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS			
• Parque Estadual	X		• Apresenta relacionamento superficial com as UCs existentes no Município (PEIA; PESM); apresentam intenção de integração nas políticas públicas de questões ambientais desenvolvidas pelo Estado e União (p. 19)
• Prefeitura Municipal	X		• Em algumas situações a PMU apresenta integração entre as secretarias. Porém, o turismo (vetor econômico) deveria ser abordado em todas as seções do PD e não de maneira setorial
• Agenda 21	X		• Apresenta seção específica referente à Agenda 21 (p. 63).
5- POLÍTICA DE TURISMO			
• Planos de Turismo Integrado		X	• Não apresentam projetos integrados entre si e nem com os municípios vizinhos do Litoral Norte. A atividade turística é tratada de maneira segmentada. Porém, na Seção da Agenda 21, prevê a formulação de uma agenda comum, em consórcio com os demais municípios, que permita construir o futuro do desenvolvimento sustentado desejado pela comunidade do Litoral Norte paulista.
• Programas de turismo	X		• Programas para serviços turísticos; educação; hospedagem; entretenimento; gastronomia; turismo náutico; ecoturismo; turismo esportivo; cultural.
• Projetos de turismo	X		• Desenvolvimento de esportes náuticos, eventos; criar “centro de tradições caiçaras”; incentivos e apoios a projetos de pesquisa; legislação específica para casas de aluguel temporário.

QUESITOS DE AVALIAÇÃO O documento contempla:	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Cont. item 9- • Ações de vigilância de riscos relacionados ao turismo? • A articulação entre as ações de promoção, proteção, recuperação e reabilitação do turismo sustentável? • Estratégias de acolhimento ao turista? • Características do trabalho das equipes multiprofissionais? • Seguimento de protocolos relacionados às ações para um turismo sustentável?	X	X X X	• Implantar ações de regulamentação, fiscalização e selo de qualidade para serviços turísticos, hospedagem e gastronomia. • Apresentar oferta de serviços turísticos com nível de excelência; elaborar e implementar legislação específica para evitar ações irregulares na prestação de serviços turísticos. • Não segue um protocolo, mas apresentam ações estratégicas de desenvolvimento do turismo com a preocupação com a preservação das paisagens, dos recursos naturais do território e das características culturais e históricas da população.
10- PREVISÃO DE ORÇAMENTOS • Plano Plurianual • Programas de turismo • Características relativas ao financiamento setorial? • A existência de iniciativas intersetoriais? • A existência de base de apoio político? • A autonomia financeira do setor (Turismo / Meio Ambiente)?	X	X X X X	• Cita que o PPA, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, previstos na Lei Orgânica do Município deverão incorporar as diretrizes estabelecidas no Plano e serão elaboradas em atendimento às diretrizes da Política Pública do Orçamento Municipal determinada pelo Conselho da Cidade → não fazem previsão de orçamentos. • O orçamento anual deverá ser elaborado em consonância com as disposições legais pertinentes e as diretrizes emanadas do Conselho da Cidade, e se adequar às metas, propostas, prazos e condições especificadas nesta lei complementar. • Mesmo o turismo sendo um dos vetores básicos de desempenho econômico do Município, não são apresentados orçamentos previstos para seu desenvolvimento. • A distribuição de recursos deverá prever percentual destinado aos investimentos, para aplicação nos distritos administrativos (Sul, Centro-sul, sede municipal, Oeste e Norte) • Ações integradas com outros órgãos administrativos municipais para solucionar problemas principais. • Os incentivos referidos no Plano destinam-se a promover ou restringir atividades, visando favorecer as atividades geradoras de desenvolvimento (turismo, produção, comércio e prestação de serviços) ou controlar a expansão ou uso indevido de espaços urbanos

* Serviços prestados por órgãos ou concessionárias administrados pelo Estado.

Quanto ao item Gestão Ambiental, a questão do abastecimento de água é tratada na seção referente ao Saneamento Básico, a qual prevê a garantia do abastecimento de água potável à população, valoriza os mananciais de água como recurso hídrico essencial à vida, à saúde pública e como valor paisagístico e de lazer. Nesta seção, também são tratados os assuntos relacionados ao esgotamento sanitário, à coleta, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos, líquidos e graxos e à poluição por zoonoses. Como referido no Plano Diretor, esta política pública deverá garantir os recursos técnicos e financeiros para a execução do Plano Municipal de Saneamento Básico, mas não abrange os objetivos e ações do Plano. Além do abastecimento, esta política também assegura o acesso aos recursos hídricos para o desenvolvimento agrícola, o esporte, recreio e lazer e propõe a implantação da coleta seletiva em todo o Município.

Estes serviços são caracterizados no Plano como “serviços especiais”, os quais são considerados como de interesse público e são prestados por órgãos ou concessionárias administradas pelo Estado. A identificação destes serviços é apresentada em seção específica.

A questão da água também é apresentada na seção relacionada aos recursos hídricos, que prevê o acompanhamento e a participação do Poder Executivo municipal, por meio da Secretaria do Meio Ambiente, na gestão dos recursos hídricos regionais, e considera como prioridade o atendimento às comunidades isoladas e/ou carentes.

Com relação aos ecossistemas (floresta atlântica, mangues, dunas, costeiras e praias), o documento não os contempla especificamente. A política pública do ecoturismo tem como objetivo apresentar, valorizar e divulgar o Município como uma das principais reservas de mata atlântica do mundo e prevê sua atuação em conjunto com as unidades de conservação existentes em Ubatuba. Na política pública da biodiversidade, considera seu uso sustentável, e uma de suas diretrizes é fomentar a integração do Município com as políticas públicas de questões ambientais desenvolvidas pelo Estado e União na região. Outra política que tem como objetivo zelar pela qualidade do ambiente construído, cuidando da preservação da paisagem histórica e cultural, conservação dos ecossistemas é a de uso e ocupação do solo urbano (a Lei de Uso e Ocupação do Solo deverá ser revista e atualizada até o dia 30 de junho de 2007). A política pública do meio ambiente considera a conservação e a preservação dos aspectos naturais, como apelo fundamental de suporte de uma política de desenvolvimento turístico, econômico e social do Município. Como se pode perceber, a preocupação com a questão da preservação dos ecossistemas é nítida, porém é tratada de uma maneira segmentada, por meio da elaboração de diversas políticas.

Quanto à arborização urbana/espços livres, observa-se apenas a indicação de projetos paisagísticos para praças. Com relação às áreas protegidas, as mesmas são referidas na seção do ecoturismo, a qual define como estratégias a implementação das ações propostas nos planos de manejo das unidades de conservação existentes no Município, bem como a valorização, divulgação e promoção de ações que visem a visitação destas (Parque Estadual da Ilha Anchieta e Parque Estadual da Serra do Mar). Pode-se perceber, nesta seção e na de biodiversidade, a intenção de integração do poder público municipal com as outras esferas administrativas que são responsáveis pela gestão das unidades de conservação.

No que se refere ao item Educação, envolvendo os subitens Meio Ambiente, Turismo e Preservação da Cultura, existe uma preocupação com o desenvolvimento sustentável do Município, por meio da realização de programas de conscientização da população, mas não é apresentado programa de educação ambiental específico. Esta preocupação aparece na elaboração das seguintes políticas públicas: • Saneamento básico, onde se aponta a necessidade de se promoverem projetos de educação ambiental nas escolas, para a comunidade e para os turistas, com campanha na mídia regional objetivando a conscientização antecipadamente à sua chegada a Ubatuba; • Educação, a qual apresenta como um de seus objetivos promover a oferta de cursos básicos profissionalizantes voltados para o desenvolvimento sustentável, priorizando o atendimento turístico, bem como valorizar a história e a cultura local, considerando as diversas etnias e grupos sociais existentes no Município; e, • Educação para o turismo, que tem como objetivo formar a consciência coletiva para o desenvolvimento do turismo de maneira sustentável. A Secretaria de Turismo, em conjunto com a Secretaria de Educação e Ministério do Turismo, deverá implantar um programa de aprendizado de turismo para conscientização da população em relação ao ferramental turístico municipal e promover ações educacionais inerentes à questão da biodiversidade.

Quanto à questão da Metodologia de Elaboração e Implantação do Plano Diretor, como foi tratado anteriormente, o Estatuto da Cidade (Lei Federal, 10.257/01) estabelece que a participação da população deve ocorrer por meio de audiências públicas e debates. Assim, o documento contempla que para sua elaboração foram realizados debates, audiências públicas e reuniões por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, em locais alternados. Sabe-se, por meio da realização de pesquisa de campo pela pesquisadora, que estas conferências eram abertas ao público e foram realizadas pelas secretarias municipais, nas quais foram discutidos assuntos relacionados à gestão ambiental, uso e ocupação do solo,

educação ambiental, saneamento ambiental e abastecimento de água. Para realização dos debates, nas conferências, os participantes foram divididos em grupos por afinidades com os assuntos e, assim, foram levantados os problemas, discutidos ações e soluções, e apresentados os resultados. Participaram da elaboração do Plano: Poder Executivo e Legislativo municipal, instituições e agências governamentais e não-governamentais, sindicatos, universidades, associações de moradores e consultores externos. Estes consultores compunham o grupo de elaboração do Plano Diretor e era constituído por técnicos especializados contratados especialmente para esta finalidade.

A dinâmica de planejamento contemplou uma construção coletiva dialógica¹⁵, por meio da sensibilização, mobilização social e participação em conferências municipais, realizadas nos cinco distritos administrativos¹⁶. As sugestões formuladas pelos cidadãos e os relatórios setoriais que contemplam as contribuições da comunidade foram incorporados ao Plano.

A publicação de documentos e informações ocorreu através dos meios de comunicação disponíveis (jornais e internet, principalmente).

Quanto aos níveis de participação (pseudoparticipação, parcial e plena), observa-se que os atores envolvidos no processo de elaboração do Plano Diretor podem influenciar na decisão a ser tomada, mas não têm poder final de decidir, ficando esta questão por conta do poder público, o que caracteriza a participação como sendo parcial. Entretanto, o Plano estabelece a criação do conselho da cidade, dos conselhos distritais e dos conselhos municipais. Estes organismos deverão se articular entre si e proporcionar o exercício da cidadania, onde a sociedade civil poderá fiscalizar ações e gastos públicos, bem como manifestar demandas, necessidades e prioridades na área de abrangência de cada conselho. Sendo assim, apesar da participação parcial na elaboração do Plano, a intenção de se realizar ações para a gestão participativa também é notável.

No que diz respeito às relações interinstitucionais, observou-se, que apesar do documento contemplar a intenção de integração do poder público nas políticas públicas de questões ambientais desenvolvidas pelo Estado e União, o Município apresenta relacionamento superficial com as unidades de conservação da região. Sua atuação em

¹⁵ Teoria de alfabetização revolucionária proposta por Paulo Freire, a partir dos anos 1960, através da qual se valoriza “o universo cultural e vivencial dos educandos, estabelece o diálogo como método e, através dele, a construção coletiva do conhecimento [...], fazendo com que os alunos se percebam como sujeitos e, portanto, construtores de sua própria história” (VALENTE, 2007).

¹⁶ O Plano Diretor divide o Município em cinco distritos administrativos: Sul, Centro-Sul, Sede Municipal, Oeste e Norte.

conjunto com as UCs se resume a ações de promoção da visitação (Seção do Ecoturismo) e garantia de continuidade do trabalho das populações tradicionais em seu interior (Seção da Agricultura). Em algumas situações, a Prefeitura de Ubatuba apresenta necessidade de integração de ações estratégicas entre suas secretarias municipais, principalmente em relação à Educação para o Turismo (Secretaria de Turismo e de Educação) e à Gastronomia (Vigilância Sanitária). O Plano Diretor também prevê o estabelecimento de parcerias com institutos de pesquisa e assistência técnica, organizações não-governamentais, organizações sociais de interesse público, universidades, associações, governo federal e estadual, municípios e outras entidades afins, em algumas políticas públicas.

Com relação à Agenda 21, o documento apresenta seção específica com os objetivos principais de: elaborar o plano local de desenvolvimento sustentável, estabelecer condições para construir e implantar a Agenda 21 mediante integração das políticas públicas e formular uma agenda comum, em consórcio com os demais municípios do Litoral Norte paulista, que permita a construção do desenvolvimento sustentado desejado e delineado pelas comunidades. Esta seção é importante pois mostra uma intenção de integração entre os municípios da região, por meio dos conceitos de sustentabilidade previstos pela Agenda 21.

No que tange à Política de Turismo do Município, o Plano Diretor não apresenta Plano de Turismo Integrado entre si e nem com os municípios vizinhos do Litoral Norte.

Contudo, como foi especificado anteriormente, na seção da Agenda 21, é prevista a integração dos municípios vizinhos por meio do desenvolvimento do plano regional de desenvolvimento sustentável, no qual podem ser incorporadas ações conjuntas para o fomento do turismo da região.

No que se refere aos programas de turismo, existem referências ao desenvolvimento de programas para serviços turísticos; educação; hospedagem; entretenimento; gastronomia; turismo náutico; ecoturismo; turismo esportivo e turismo cultural. Nos projetos de turismo, são ressaltados: o desenvolvimento de esportes náuticos; eventos; criar o “centro de tradições caiçaras”; incentivos e apoios a projetos de pesquisa; desenvolvimento de legislação específica para casas de aluguel temporário. Acredita-se que a implantação destes programas e projetos traga benefícios ao fomento do turismo local. Com relação ao último projeto citado, percebe-se que a Prefeitura tem intenções de regulamentar a questão das segundas residências, tendo em vista os impactos e sobrecargas que acontecem no sistema urbano, nas altas temporadas.

Além disso, acredita-se que seria interessante que as políticas públicas, de um modo geral, incorporassem a questão do desenvolvimento da atividade turismo como um todo e não de maneira segmentada como foi tratada neste Plano.

Com relação à capacidade institucional para a integração do desenvolvimento turístico com a conservação do meio ambiente, não há referências sobre a adequação do perfil do gestor, do quadro técnico necessário para a realização de atividades, da política de recursos humanos, nem do estabelecimento de cargos e funções, atividades e tarefas para gerir as ações dos profissionais envolvidos na gestão. Estes aspectos são extremamente importantes para possibilitar a gestão efetiva dos recursos naturais, culturais e possibilitar um desenvolvimento econômico sustentável, como é proposto no Plano. Cabe salientar que a participação da comunidade na formulação e acompanhamento da implementação das diretrizes e definição de prioridades para os investimentos do poder público, depende das informações fornecidas por estes gestores e dos mecanismos existentes para controlar suas ações.

Observa-se uma preocupação com a definição das características do relacionamento entre gestores, sobretudo no que diz respeito às instalações (Aeroporto Gastão Madeira, Píer do Saco da Ribeira, Estação Experimental do I.A.C – Horto Florestal, Cais do Porto e a Base do Inst. Oceanográfico da Universidade do Estado de São Paulo) e serviços especiais (abastecimento de água, coleta e tratamento do esgoto, controle do saneamento básico e fornecimento de energia elétrica). Nestes casos, foi mencionada a necessidade de gestão compartilhada entre os órgãos públicos municipais e as concessionárias administradas pelo Estado.

Foi detectada a implantação dos seguintes organismos de gestão, para garantir a gestão democrática: núcleo gestor, implementado durante a elaboração do Plano Diretor Participativo; conselhos distritais e municipais, para atender aos propósitos da Lei e opinar sobre projetos que gerem impactos urbanístico e ambiental significativos no território dos distritos; conselho da cidade, que deverá fazer uma avaliação das ações de políticas públicas e administrativas desenvolvidas no Município; e as câmaras técnicas deverão definir e propor medidas e ações relativas aos temas abrangidos pelo conselho municipal, ao qual estão vinculadas. Outras ações estratégicas evidenciadas foram a criação do Fundo Municipal da Agenda 21 e do Fundo Municipal da Cultura.

Quanto à organização do sistema, as relações público-privado podem ser notadas pelas seguintes intenções citadas no Plano: criação de novas oportunidades empresariais para as necessidades detectadas, principalmente serviços turísticos e gastronomia; incentivo e

promoção de apoio técnico e logístico às iniciativas de produção agrícola, pesca e da maricultura no Município; incentivos à instalação de indústrias náuticas (fabricação de embarcações e equipamentos de lazer náutico); e promoção de cursos para capacitação profissional para áreas da construção civil, marcenarias e serralherias, por meio de convênios e parcerias com a iniciativa privada.

A adequação da oferta de infra-estrutura de serviços é prevista na seção I do capítulo I (Infra-Estrutura de Apoio Turístico), que destaca que a orientação administrativa adotada será voltada para o turismo, onde a prioridade de obras e outros projetos devem objetivar o desenvolvimento e o crescimento da atividade. E destaca que os planos de obras devem ser voltados para solução dos principais problemas do Município.

No que se refere ao acesso às informações envolvendo o Plano, está prevista a criação de um sistema de informações destinado a armazenar todas as informações de natureza técnica, econômica, social, cadastrais e de uso e ocupação do solo, entre outras, que serão disponibilizadas à população.

Quanto à cobertura assistencial, o documento contempla a inserção e participação das pessoas mais necessitadas nos programas sociais, priorizando o atendimento à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, bem como serviços básicos de infra-estrutura para moradores e turistas.

Com relação à organização e integração da rede de serviços em uma lógica hierarquizada e regionalizada, o Capítulo I da Política Urbana abrange a necessidade de integração e complementaridade de ações públicas e privadas locais e regionais, estaduais e nacionais, com articulação das estratégias de desenvolvimento do Município nos respectivos contextos, devendo ser respeitada a autonomia municipal nos assuntos de interesse local.

A participação popular e o controle social são evidenciados como uma necessidade, e pode ser detectada considerando-se as seguintes propostas do Plano: a prática da gestão democrática será incentivada através da participação da sociedade organizada, tornando efetiva a cooperação das sociedades representativas no planejamento municipal; a gestão participativa deverá ocorrer por meio do conselho da cidade, conselhos municipais e distritais; o conselho da cidade constituirá a Câmara Técnica de Gestão Compartilhada, composta por representantes do Poder Executivo, do Poder Legislativo e da sociedade civil, da qual participarão também representantes do Estado e da União, para deliberação conjunta referente

aos aspectos de jurisdição comum, que se refletem de forma significativa na economia e na qualidade de vida do Município.

No que se refere ao nível das práticas, o documento prevê algumas ações de promoção do turismo sustentável, à medida que propõe as seguintes atividades: • realização de oficinas de conscientização ambiental, por meio de trabalho junto às secretarias municipais; • educação para o turismo, para formar consciência coletiva para o desenvolvimento do turismo; • implementação das propostas do plano de manejo das UCs; • criação de legislação específica para casas de aluguel temporário e multidomicílios, cujos parâmetros serão definidos pelo Código Tributário Municipal e a Lei de Uso e Ocupação do Solo; • apresentação, valorização e divulgação do Município como uma das principais reservas de mata atlântica do mundo (desenvolvimento do ecoturismo junto às UCs); • valorização e promoção das manifestações da cultura popular, preservando a cultura das populações tradicionais; • promoção e preservação da biodiversidade, considerando seu uso sustentável; e • proteção, valorização e uso sustentável do meio ambiente e da paisagem urbana. Porém, não são apresentadas ações de vigilância de riscos relacionados ao turismo.

Quanto às estratégias de acolhimento ao turista, existe uma alusão a elas, quando o Plano trata da necessidade de implantar ações de regulamentação, fiscalização e selo de qualidade para serviços turísticos, hospedagem e gastronomia – apresentando oferta de serviços turísticos com nível de excelência – e elaborar e implementar legislação específica para evitar ações irregulares na prestação de serviços turísticos. Entende-se que, por meio dessas ações, os serviços turísticos serão prestados com melhor qualidade e benefícios para os turistas.

Não existem referências sobre como deve ser o trabalho das equipes multiprofissionais e suas características específicas, o que é bastante falho, pois possibilita a formação de equipes não-qualificadas para tal atendimento, dificultando a formação e contratação de equipes técnicas qualificadas, que teriam um custo mais alto para o setor.

Embora não exista, também, uma especificação quanto ao seguimento de protocolos relacionados às ações para um turismo sustentável, existe a evidência de ações estratégicas de desenvolvimento do turismo com a preocupação com a preservação das paisagens, dos recursos naturais do território e das características culturais e históricas da população.

No que tange à previsão de orçamentos, ela não está prevista no Plano Diretor. Porém, existem citações de que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual,

previstos na Lei Orgânica do Município, deverão incorporar as diretrizes estabelecidas no Plano e serão elaboradas em atendimento às diretrizes da política pública do orçamento municipal determinada pelo conselho da cidade. Além disso, contempla que o orçamento anual deverá ser elaborado em consonância com as disposições legais pertinentes e as diretrizes emanadas do conselho da cidade, e se adequar às metas, propostas, prazos e condições especificadas nesta lei complementar.

O mesmo ocorre quando se fala em programas de turismo. Mesmo o turismo sendo um dos vetores básicos de desempenho econômico do Município, não são apresentados orçamentos previstos para o desenvolvimento de suas ações.

Quanto às características relativas ao financiamento setorial, o documento contempla que a distribuição de recursos deverá prever percentual destinado aos investimentos, para aplicação nos distritos administrativos.

Com relação à existência de iniciativas intersetoriais, observa-se a existência de ações integradas com outros órgãos administrativos municipais para solucionar problemas principais.

No que tange à autonomia financeira do setor (Turismo / Meio Ambiente), destacou-se no Plano que os incentivos destinam-se a promover ou restringir atividades, visando favorecer as atividades geradoras de desenvolvimento (turismo, produção, comércio e prestação de serviços) ou controlar a expansão ou uso indevido de espaços urbanos. Não foram evidenciadas no Plano linhas de ação normatizadoras ou indicadoras básicas para a gestão dos recursos do setor.

Um dos problemas que podem ser observados na elaboração do Plano Diretor Participativo de Ubatuba é que não são especificados os mecanismos para a realização das ações propostas, ou seja, são apresentados os objetivos, as diretrizes e ações das políticas públicas, mas não os meios práticos para se alcançá-las.

Este fato pode ser considerado como uma barreira de ordem operacional, pois fica a critério dos gestores a definição das ações na prática. Isto pode acarretar sérios problemas de integração, pois cada um pode criar caminhos diferentes para alcançar os objetivos, o que apesar de ser saudável – pois estimula a criatividade na procura de soluções –, pode acarretar por outro lado dificuldades devido a diversificação de ações, o que dificulta a normatização das ações e entendimento por parte do pessoal envolvido na sua execução.

5.1.2. Análise do Plano de Manejo do Parque

No que se refere ao Documento 2 – Plano de Manejo, são analisados vários aspectos descritos a seguir, considerando-se a existência ou não destes aspectos no referido documento (Quadro 2), bem como suas relações com a aplicação prática relacionada ao seu conteúdo.

Quadro 2 - Dados referentes aos conteúdos encontrados no Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar (Ubatuba, 2007)

QUESITOS DE AVALIAÇÃO O documento contempla:	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
1- GESTÃO AMBIENTAL			
• Abastecimento de Água	X		• O PESM funciona como uma “caixa-d’água” natural, abastecendo cerca de 1.500.000 residentes fixos de Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião, Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente (ver tabela 1, p. 8) • Águas também são importantes na geração de energia, turismo e lazer. • Através do pagamento de serviços ambientais pela utilização da água proveniente de florestas protegidas pelo Estado, a SABESP poderia auxiliar a suprir os custos necessários para proteger a área. Porém não se dispõe ainda de regulamentação específica que viabilize a aplicação da Lei (art. 47 SNUC, 2000, p. 149)
• Ecossistemas			
o Floresta Atlântica	X		
o Mangues	X		• Contempla os ecossistemas, bem como a biodiversidade (fauna e flora) na avaliação do meio físico (p. 47-93)
o Dunas	X		
o Costeiras	X		• Zoneamento → foram definidas áreas distintas de proteção e intervenção (p. 261)
o Praias	X		
• Esgoto	X		• Necessidade de controle do esgoto sanitário nas áreas onde ocorrem ocupações humanas
• Coleta de lixo	X		• Contempla a questão dos resíduos sólidos, principalmente em áreas onde ocorrem ocupações humanas
• Arborização urbana/espços livres	X		• Plantação de espécies nativas em locais degradados
• Áreas protegidas	X		• Contempla a necessidade de formação de um corredor biológico com as demais áreas protegidas, conectando os mais significativos remanescentes de mata atlântica do país (ver mapa, p. 16) • Foram definidas zonas prioritárias de conservação e/ou passíveis de intervenção. São elas: ocupação temporária; histórico-cultural antropológica; uso conflitante; intangível; primitiva; uso intensivo; uso extensivo; recuperação; uso especial; amortecimento e, superposição indígena.

QUESITOS DE AVALIAÇÃO O documento contempla:	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
5- POLÍTICA DE TURISMO - Planos de Turismo Integrado - Programas de turismo - Projetos de turismo	 X X	X	- Não apresenta especificamente um Plano de Turismo integrado, porém apresenta propostas no Programa de Manejo do Uso Público, que evidenciam intenções de desenvolvimento do turismo por meio de ações integradas entre os núcleos. - Um dos objetivos do Programa de Uso Público é promover oportunidades para o empreendedorismo, co-gestão e parcerias com instituições públicas, privadas e não-governamentais, sempre de forma integrada às comunidades e ao desenvolvimento local. - O subprograma de manejo da visitação e turismo sustentável propõe a implementação do projeto Grandes Trilhas → realização de trilhas interligadas entre um ou mais núcleos ou com outras unidades de conservação. Por exemplo Grande Trilha Homem do Mar e das Montanhas → interliga trilhas dos Núcleos Picinguaba, Santa Virgínia e Cunha.
6- CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA INTEGRAÇÃO DO TURISMO E MEIO AMBIENTE - Adequação do perfil do gestor - Adequação do quadro técnico às necessidades do órgão gestor? - Adequação da política de recursos humanos? - A definição das características do relacionamento entre gestores? - O estabelecimento de cargos e funções, atividades e tarefas para gerir as ações dos profissionais envolvidos na gestão?	X X X X X		O Plano de Manejo apresenta, no Programa de Manejo da Gestão, proposta de um novo arranjo organizacional para o Parque, a fim de garantir maior agilidade e efetividade em sua gestão (ver fig. 43, p. 393). - Caracterização do perfil profissional do coordenador do PESM e do chefe de núcleo, com suas respectivas competências e funções. - Constituir um conselho técnico, com a função de ser uma instância decisória e exercer coordenação unificada de todos os núcleos. - Constituir um grupo de assistência técnica, com a função de assessorar o coordenador do Parque e os núcleos em assuntos relacionados a questões administrativas, financeiras, programáticas e técnicas. - Criar e implantar “quadro-básico” para administração central - Criar “quadros tipo” (quadro mínimo) para os núcleos - Criar a carreira de guarda-parque e administrador de UCs - Implementar os perfis profissionais e aplicar indicadores de desempenho - Realizar programas de capacitação com conteúdo voltado para cada programa de manejo, inclusive para gestores dos núcleos - Oficializar e uniformizar a jornada de trabalho dos funcionários, visando a proteção do Parque 24 horas/dia - Elaboração de um programa de voluntariado - Aumentar o grau de homogeneidade na gestão dos núcleos - Aumentar o grau de articulação entre os núcleos - Realização de operações integradas entre dois ou mais núcleos - Dinamizar a troca de experiências - Caracterização do perfil profissional de todos os cargos considerados ao nível de coordenação central e de núcleo, com seus objetivos, funções, competências específicas e índices de desempenho (ver p. 396 e 398).

Quadro 3 – População usuária de água da Serra do Mar (planície costeira)

Parque Estadual da Serra do Mar	Município	População Residente Estimada (IBGE, 2005)
Núcleo Picinguaba	Ubatuba	76.847
Núcleo Caraguatatuba	Caraguatatuba	92.283
Núcleo São Sebastião	São Sebastião	70.427
Núcleo Cubatão	Bertioga	39.565
	Santos	418.255
	Cubatão	117.120
	São Vicente	321.474
	Praia Grande	229.549
Núcleo Curucutu	Mongaguá	43.344
	Itanhaém	85.294
Núcleo Pedro de Toledo	Peruíbe	61.034
TOTAL		1.555.192

Fonte: SÃO PAULO, 2006, p. 8.

Estes dados da tabela permitem evidenciar a importância do Parque para a população da região, que tem como principal fonte de água doce potável os rios da Serra do Mar¹⁷. Além do uso para abastecimento público, rural e industrial, essas águas são consideradas importantes na geração de energia, bem como para o turismo e lazer.

De acordo com artigo 47 da Lei 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC):

O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, beneficiário da proteção proporcionada por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica (BRASIL, 2006, p. 29).

¹⁷ As águas provenientes das nascentes do Parque beneficiam diretamente dezenas de municípios, incluindo parte da região metropolitana de São Paulo, atendendo ainda a demanda de atividades industriais e portuárias, como o pólo industrial de Cubatão e de São Sebastião.

Assim, neste caso, a Sabesp, órgão responsável pelo abastecimento de água na região, poderia auxiliar a suprir os custos necessários para proteger a área, por meio do pagamento de serviços ambientais pela utilização de água proveniente de florestas protegidas pelo Estado. Entretanto, o documento contempla que, até o momento, ainda não se dispõe de regulamentação específica que viabilize a aplicação desta Lei, ficando a cargo do Estado a responsabilidade de zelar pela proteção desta área, sem obter retorno financeiro que viabilize ações de fiscalização e controle.

O Plano de Manejo contempla os ecossistemas quando faz uma avaliação do meio físico – onde são analisados aspectos climáticos e compartimentação fisiográfica (paisagem, geologia, características geotécnicas, geomorfologia, características pedológicas) – e das características da biodiversidade (vegetação, flora, fauna), abrangendo a heterogeneidade ambiental e suas fragilidades em toda a extensão do Parque. Após esse levantamento, foram categorizadas e identificadas as áreas prioritárias para a conservação, bem como fatores impactantes sobre o PESM e finalmente foram definidas áreas distintas de proteção e intervenção, no capítulo referente ao Zoneamento.

As questões relacionadas ao esgoto e produção de efluentes domésticos são tratadas, de uma maneira geral, como vetores de pressão negativos para a conservação da biodiversidade, tendo em vista que existem deficiências de atendimento e dificuldades de controle. Estes aspectos contribuem para o aumento de doenças de veiculação hídrica, tais como esquistossomose e hepatite, e ainda refletem negativamente nos dados de balneabilidade das praias. O documento faz referência à necessidade de controle destes problemas – sobretudo nas áreas onde ocorrem ocupações humanas – e prevê a necessidade de articular, incentivar e apoiar a melhoria das condições de infra-estrutura básica nos núcleos habitacionais.

No capítulo que trata do zoneamento, o Plano faz algumas recomendações básicas sobre a questão dos resíduos sólidos, incentivando a coleta seletiva e a reciclagem em algumas zonas. Entretanto, não cita nem indica as normas e requisitos a serem seguidos para que tal item seja adequado à realidade local, e não menciona a realização da coleta de lixo no interior do PESM.

Não foram detectados no Plano aspectos relacionados à arborização urbana/espços livres.

Os aspectos relativos às áreas protegidas estão bem definidos no documento, que contempla a necessidade de formação de um corredor biológico entre o PESM com as demais áreas protegidas da região, conectando os mais significativos remanescentes de mata atlântica do país, compondo-se num verdadeiro mosaico de unidades de conservação (Figura 3).

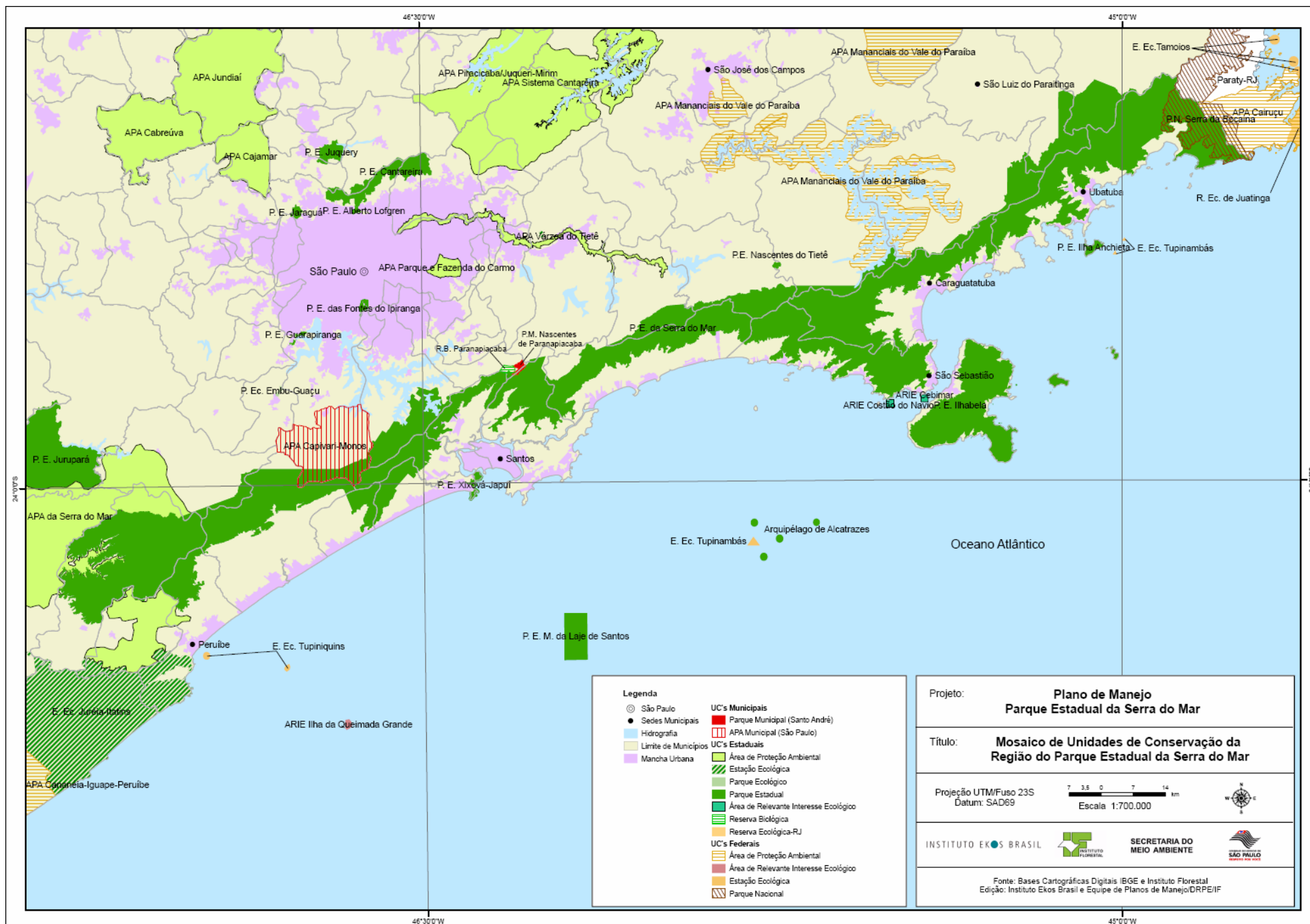


Figura 3 – Mosaico de Unidades de Conservação da Região do Parque Estadual da Serra do Mar (SÃO PAULO, 2006, p. 16)

Como se pôde observar no mapa, esta região da divisa São Paulo/Rio de Janeiro possui diversas unidades de conservação.

Além disso, para facilitar o manejo do Parque e torná-lo mais eficaz, foram definidas zonas prioritárias de conservação e/ou passíveis de intervenção, sendo elas: Ocupação Temporária: zona específica para atender às necessidades dos ocupantes do Parque, enquanto não se consuma a regularização fundiária; Histórico-Cultural Antropológica: zona que abriga as comunidades tradicionais de caiçaras e quilombolas. É dividida em diversas subzonas; Uso Conflitante: constituída por áreas ocupadas pela infra-estrutura de base de utilidade pública instaladas no território do Parque (rodovias, dutos, plantas industriais, torres e/ou linhas de transmissão de energia elétrica, ferrovias, antenas, reservatórios de água, barragens entre outras); Intangível: zona onde a natureza permanece mais próxima do seu estado primitivo e distante das principais vias de acesso; Primitiva: zona que circunda e protege a zona intangível, onde as formações vegetais são mais acessíveis, mais próximas aos limites do Parque e aos seus acessos; Uso Intensivo: constituída por áreas naturais já alteradas pelo homem, concentra atividades de visitação pública e infra-estrutura; Uso Extensivo: constituída por trilhas e atrativos que atravessam ecossistemas naturais conservados, podendo apresentar algumas alterações humanas; Recuperação: zona constituída por ecossistemas parcialmente degradados, que precisam ser recuperados; Uso Especial: contém infra-estrutura necessária à implantação dos programas de manejo (administração, manutenção e serviços, habitações, etc); Amortecimento: zona que abrange 10 quilômetros do entorno do Parque; Superposição Indígena: zona que superpõe ao zoneamento do Parque nas terras indígenas declaradas pelo governo federal.

Por meio da implantação do zoneamento, como é sugerido na Lei 9.985/2000 (SNUC), com suas normas e objetivos específicos, torna-se mais viável o alcance dos objetivos de conservação e desenvolvimento da unidade (BRASIL, 2006).

Quanto ao item Educação, no que se refere ao meio ambiente o documento apresenta a existência de deficiências, tendo em vista a desarticulação deste programa com as demais ações desenvolvidas pelos núcleos. Assim, contempla a importância dos programas de educação ambiental para a sensibilização, mobilização e formação de opinião sobre a relevância das UCs, por meio de estratégias de comunicação e aproximação dos públicos com as áreas protegidas. Aponta também a necessidade de integração e associação do Programa de Educação Ambiental com o subprograma de Visitação e Turismo Sustentável, Comunicação e

Marketing, e Programa de Interação Socioambiental, bem como criar o Grupo de Apoio à Educação Ambiental no PESM.

No que se refere à educação para o turismo, a avaliação da situação atual aponta para a necessidade de se conscientizar gestores, funcionários do Parque e a comunidade local, de que a visitação ordenada e regulamentada poderá proporcionar oportunidades de atividades para os visitantes e de negócios, empregos e renda para as localidades próximas. Na realidade, o documento indica a existência de um “mito” com relação ao impacto da visitação. Embora estes impactos existam, são pouco significativos em comparação com as pressões de urbanização e invasão, infra-estrutura de base, extrativismo e caça e, se forem manejados, a visitação pode ser mantida em níveis aceitáveis. Porém, há ausência de funcionários capacitados para a gestão e manejo do uso público nos núcleos.

Contudo, o Plano de Manejo adverte que Parque e núcleos não devam assumir o papel de agentes do desenvolvimento turístico, sendo que isso deverá ficar a cargo de outras instituições de governo e privadas, o que comprova a necessidade de realização de parcerias entre eles.

Quanto à educação voltada para a preservação da cultura local, observa-se a existência de conflitos entre a comunidade e o Parque que dificultam sobremaneira a atividade de educação ambiental. Entretanto, o Plano considera a necessidade de valorização e preservação da cultura, principalmente das comunidades tradicionais (quilombolas e caiçaras), que vivem no interior do Parque, e apresenta propostas importantes para o alcance de resultados. O documento aponta a necessidade de promoção de cursos e atividades de educação, atualização e capacitação de funcionários, monitores e das comunidades interagentes, no que diz respeito à preservação e uso dos recursos culturais, e a implantação de um programa de educação patrimonial para os oito núcleos administrativos, em interação com os municípios vizinhos. Acredita-se que esta estratégia permitirá que a cultura regional se fortaleça e possa se consolidar como atrativo para os municípios.

No que se refere à metodologia de elaboração e implantação do Plano de Manejo, verificou-se o envolvimento de diversos atores sociais. O Plano foi elaborado por uma equipe de pesquisadores e consultores externos ao Instituto Florestal, contratados por ele e coordenados pelo Instituto Ekos Brasil e pela GOPA Worldwide Consultants (Consultoria Independente do Projeto de Preservação da Mata Atlântica). Estes foram responsáveis pelo geoprocessamento, coleta de dados e pesquisa, sistematização e consolidação das informações, elaboração de propostas de zoneamento, programas de manejo e sistemas de

gestão. O IF participou da coordenação técnica dos trabalhos e auxiliou a equipe de consultores e pesquisadores nos seguintes aspectos: análise, revisão e síntese dos relatórios temáticos; elaboração de relatórios técnicos relacionados ao meio físico e avaliação da vegetação; enfoque institucional; análise de tendências; proposta metodológica; análise e propostas de zoneamento, programas de manejo e sistemas de gestão. Coube aos membros do poder público municipal, estadual e federal a participação em oficinas locais e regionais de planejamento participativo. O Poder Legislativo municipal (através dos políticos locais), membros de organizações não-governamentais, empresários do turismo local, membros de universidades, polícia ambiental, a divisão de reservas e parques estaduais (DRPE) também estiveram presentes nas referidas oficinas, sendo que a DRPE participou das oficinas dos programas de manejo e oficinas conclusivas.

Quanto à participação de sindicatos de trabalhadores da área de turismo, entidades de classe patronais, associações de moradores e instituições religiosas, não houve referências sobre a participação dos mesmos no Plano de Manejo.

No que se refere às áreas abrangidas durante a elaboração do Plano (municipal, regional, estadual e nacional), verificou-se que ocorreu participação de todos os níveis, como é previsto nos processos de planejamento participativo. Essa participação ocorreu por meio de reuniões e oficinas de planejamento, nas quais buscou-se o envolvimento das comunidades locais dos municípios abrangidos pelo Parque (representantes da sociedade civil em nível regional), prefeituras, ONGs, empresas e órgãos públicos estaduais e federais.

Com relação à dinâmica de planejamento para elaboração e implantação do PM, foram realizadas consultas públicas, oficinas de planejamento e reuniões preparatórias, com vistas à construção coletiva dialógica. Não foram previstas audiências públicas, debates públicos, reuniões de lançamento e publicações, embora se saiba que após seu desenvolvimento, o Plano tenha sido publicado (SÃO PAULO, 2006). Durante o processo de planejamento, foram reunidas pessoas-chaves, que conhecem com profundidade o Parque (o IF e suas diversas instâncias de atuação, as comunidades e seus líderes, as organizações da sociedade civil e os governos locais), com vistas a construção de relações de aliança entre esses atores. Ocorreram consultas públicas (reuniões e oficinas de planejamento participativo com a sociedade), onde os vários aspectos do Plano foram contemplados, analisados e reconstruídos de forma conjunta.

Foram realizadas diversas oficinas de planejamento: sobre o zoneamento e os programas de manejo; gestão administrativa e financeira; oficinas locais e regionais de

planejamento participativo; de programas de manejo e conclusivos. Ocorreu, também, uma reunião preparatória (Introdução ao Plano de Manejo), com o objetivo de oferecer aos envolvidos uma visão panorâmica do processo de construção do Plano de Manejo e explorar os interesses e perspectivas dos gestores dos núcleos. Nem todos os atores sociais envolvidos participaram de todas as oficinas.

Como se pode observar, diversos atores sociais fizeram parte do processo de construção do Plano, mas a tomada de decisão ficou sob a responsabilidade de alguns. Sendo assim, considera-se uma participação parcial, no que se refere ao nível de participação dos envolvidos no desenvolvimento do Plano de Manejo. Porém, por meio dos conselhos consultivos, os canais de comunicação e integração continuam abertos, e muitos programas de manejo sugerem a co-gestão.

Quanto ao item Relações Interinstitucionais, no que se refere ao parque estadual, é proposto o envolvimento do Instituto Florestal, DRPE, IBAMA, Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, Sabesp e Polícia Ambiental, sendo que estes órgãos apóiam-se em legislações e informações específicas não indicadas nem caracterizadas no documento, o que poderia ocorrer com a contemplação do referencial teórico pertinente, no final do documento.

Para a Prefeitura, os programas de manejo propõem a realização de parcerias por meio de suas Secretarias de Turismo, de Cultura, de Educação, entre outras (manutenção, vigilância). Além disso, também são propostas ações integradas com ONGs, instituições governamentais, dentre outros organismos empresariais que possam contribuir com o Parque, no sentido de alcançar seus objetivos. Observa-se a intenção de realização, porém não se sabe se isto será realizado efetivamente.

O programa da Agenda 21 não foi mencionado no Plano de Manejo. Isto pode ter acontecido devido ao fato de que as Agendas 21 local e regional ainda não tenham sido implementadas. Contudo, não deixa de prever ações integradas e relevantes para a conservação e o desenvolvimento sustentável das unidades de conservação.

Quanto ao item Política de Turismo, detectou-se que o Plano de Manejo não apresenta especificamente um Plano de Turismo Integrado, porém apresenta propostas no Programa de Manejo do Uso Público, que evidenciam intenções de desenvolvimento do turismo por meio de ações integradas entre os núcleos. Um dos objetivos do Programa de Uso Público é promover oportunidades para o empreendedorismo, co-gestão e parcerias com instituições públicas, privadas e não-governamentais, sempre de forma integrada às comunidades e ao

desenvolvimento local. Quanto aos programas e projetos de turismo, o subprograma de manejo da visitação e turismo sustentável propõe a implementação do projeto Grandes Trilhas, realização de trilhas interligadas entre um ou mais núcleos ou com outras unidades de conservação, como, por exemplo, Grande Trilha Homem do Mar e das Montanhas (interliga trilhas dos Núcleos Picinguaba, Santa Virgínia e Cunha). Para a implantação deste projeto, será necessário aumentar a infra-estrutura disponível, dotando todos os núcleos de base de apoio à visitação, bem como capacitar pessoal e desenvolver atividades de monitoria dos impactos.

No que se refere ao item Capacidade Institucional para Integração do Turismo e Meio Ambiente, o Plano de Manejo apresenta no programa de manejo da gestão proposta de um novo arranjo organizacional para o Parque, a fim de garantir maior agilidade e efetividade em sua gestão.

A adequação do perfil do gestor está definida por meio da caracterização do perfil profissional do coordenador do PESM e do chefe de núcleo, com suas respectivas competências e funções. O documento contempla, também, uma adequação do quadro técnico às necessidades do órgão gestor, sendo definidas como necessidades: a constituição de um conselho técnico, com a função de ser uma instância decisória e exercer coordenação unificada de todos os núcleos; e a constituição de um grupo de assistência técnica, com a função de assessorar o coordenador do Parque e os núcleos em assuntos relacionados a questões administrativas, financeiras, programáticas e técnicas.

Há o estabelecimento de uma política de recursos humanos, pela definição da necessidade de: se criar e implantar “quadro básico” para administração central; criar “quadros tipo” (quadro mínimo) para os núcleos; criar a carreira de guarda-parque e administrador de UCs; implementar os perfis profissionais e aplicar indicadores de desempenho; realizar programas de capacitação com conteúdo voltado para cada programa de manejo, inclusive para gestores dos núcleos; oficializar e uniformizar a jornada de trabalho dos funcionários, visando a proteção do Parque 24 horas/dia; e elaborar um programa de voluntariado. O Plano leva em consideração a caracterização do perfil profissional, por meio do estabelecimento de cargos e funções, atividades e tarefas para gerir as ações dos profissionais envolvidos na gestão, bem como seus objetivos, funções, competências específicas e índices de desempenho.

Com relação à definição das características do relacionamento entre gestores, considera-se no Plano de Manejo a importância de: aumentar o grau de homogeneidade na

gestão dos núcleos; aumentar o grau de articulação entre os núcleos; realização de operações integradas entre dois ou mais núcleos; e dinamizar a troca de experiências.

Acredita-se que, com esta reestruturação na organização, a gestão do Parque será mais efetiva, integrada e homogênea entre todos os núcleos administrativos.

Quanto ao item Ações Estratégicas e Intenções, a integração é proposta e deverá envolver o Município, a região, o Estado e a União. Assim, o Plano prevê o estabelecimento de parcerias com prefeituras, ONGs, operadoras de ecoturismo; monitores ambientais, guias turísticos e condutores de visitantes; meios de hospedagem; serviços de manutenção e de vigilância patrimonial, organizações públicas, empresas privadas, OSCIPs e empresas de infra-estrutura de base que operam no PESM. Estas parcerias poderão ser estabelecidas para auxiliar o Parque na obtenção de seus objetivos. As principais atividades que poderão ser terceirizadas e geridas por parceiros são: condução de visitantes; cobrança de ingressos e controle da visitação; manutenção de trilhas e atrativos; financiamento de custos e projetos, entre outras ações estratégicas propostas: construção da identidade visual do IF e do PESM; Uso estratégico de sinalização; divulgar o Parque (criar um *site* oficial) e criar agenda anual de atividades com a comunidade, etc.

Para operacionalizar as ações estratégicas, o Plano não propõe a implantação de núcleos gestores, comitês gestores, conselhos municipais e fundos municipais. Prevê apenas a criação e fortalecimento dos conselhos consultivos do Parque e dos núcleos.

Quanto ao item Organização do Sistema de Gestão do Parque, como foi dito anteriormente, o Plano aponta como uma das estratégias alternativas para a mudança do cenário atual a realização de parcerias e acordo de cooperação com organizações privadas, públicas ou não-governamentais e mostra a necessidade de incrementos na estrutura do Parque para o turismo e a conservação (adequação da oferta de infra-estrutura de serviços).

Como pode-se perceber e foi identificado no documento, o Parque possui alguns problemas relacionados: à formulação de parcerias, estruturação de cargos e salários, resolução de problemas fundiários, fiscalização e atuação da polícia ambiental, entre outros, que não dependem exclusivamente do Instituto Florestal, ou seja, excedem seu limite de competência e se remetem a outras instâncias de governo, dependendo, sobretudo, de articulação intergovernamental.

Acredita-se que, se os programas de manejo forem implementados, esses problemas possam ser minimizados e o Parque atinja melhores resultados, no que diz respeito à conservação, desenvolvimento e sustentabilidade financeira.

Outro aspecto importante que foi detectado e que precisa de investimentos, principalmente em comunicação, está relacionado ao índice de conhecimento do PESM e do Sistema de Unidades de Conservação Estadual entre formadores de opinião, que é muito baixo.

A participação popular e o controle social poderão ocorrer por meio dos conselhos consultivos, principal esfera de interlocução entre a gestão do Parque e a comunidade local e regional.

Quanto ao item Nível das Práticas, no que se refere às ações de promoção do turismo sustentável, o Programa de Manejo do Uso Público prevê a realização de diversas ações necessárias para seu desenvolvimento efetivo, tais como: dispor de equipes capacitadas para o manejo do uso público; conhecer o fluxo de impactos da visitação; dispor de um sistema de cobrança de serviços e aumentar a arrecadação; proporcionar maior variedade de experiências e oportunidades de visitação para contemplar os diversos tipos de público; aperfeiçoar as relações com parceiros institucionais; definir os atrativos, estruturas e serviços disponíveis e necessários para operação em parceria; aumentar a infra-estrutura disponível para atividades de uso público; regulamentar e formalizar relacionamento com monitores; adequar e melhorar a qualidade dos serviços prestados pelos monitores ambientais; e apoiar e incentivar as atividades relacionadas ao turismo que possam ser desenvolvidas em parceria com a comunidade local.

Com relação às Ações de Vigilância de Riscos Relacionados ao Turismo, a implantação de um sistema de registro sistemático e permanente de dia e hora de entrada e saída de visitantes, locais visitados, atividades realizadas, origem, tamanho, número e tipo de grupos possibilitará o mapeamento e a tabulação da intensidade, períodos e tipologia de uso de cada local de visitação no Parque, subsidiando a tomada de decisão sobre a implantação de postos de apoio em pontos estratégicos, restrição de uso em locais muito visitados e implantação de novos roteiros de visita, entre outros. A implantação de um sistema de monitoramento dos impactos causados pela visitação também permitirá que as decisões sejam tomadas com base em dados da realidade, visando sempre a compatibilização entre o uso e a conservação dos recursos naturais.

No que tange à articulação entre as ações de promoção, proteção, recuperação e reabilitação do turismo sustentável, sugere-se a implementação de parcerias com organizações como universidades, instituições voltadas para a certificação e qualidade do ecoturismo, em cooperação com associações de monitores e operadores de turismo.

Quanto às estratégias de acolhimento ao turista, o Plano não estabelece estratégias específicas, porém os programas de manejo do uso público, voltados à visitação e turismo sustentável, propõem a capacitação dos funcionários dos núcleos e da coordenação do Parque para fornecer informações, recepcionar, e organizar e desenvolver atividades para os diversos grupos de visitantes.

Acredita-se que estas ações, em conjunto com outras estabelecidas nos programas de manejo, sejam capazes de maximizar a qualidade dos serviços e atender melhor à demanda de visitantes.

Com relação às características do trabalho das equipes multiprofissionais, o documento disponibiliza diretrizes básicas para a normatização de atividades de ecoturismo, turismo de aventura e esportes radicais para empresas operadoras, monitores ambientais, guias turísticos e condutores de visitantes. Estas diretrizes estabelecem informações sobre as cotas de operações por atividades, critérios para operação e concessão de licenças.

Não foram detectados utilização e seguimento de protocolos específicos relacionados às ações para um turismo sustentável.

Com relação ao item Previsão de Orçamentos, não são contemplados no plano plurianual nem nos programas de turismo, não sendo especificadas também as características do financiamento setorial. No item Financiamento dos Programas de Manejo, é apresentado um orçamento preliminar para custeio e investimentos de reposição do PESM, para o período de 2006 a 2010. As despesas foram agrupadas de forma a refletir a operação do Parque e facilitar a reflexão sobre as necessidades futuras da instância de administração central e dos núcleos.

O programa de manejo da gestão, no subprograma de gestão financeira aponta a necessidade de se definirem produtos, serviços e preços para otimizar a arrecadação nos núcleos, mas não define orçamentos específicos para os programas de turismo. Para a implantação do subprograma de visitação e turismo sustentável, serão necessários investimentos relacionados com: capacitação de pessoal; material de informação e divulgação; infra-estrutura de apoio (alojamentos, bases, mirantes, portais, lojas de

conveniência, restaurantes, lanchonetes, áreas de lazer, meios de locomoção e comunicação); equipamentos de apoio aos trabalhos e ações relacionadas ao subprograma.

O documento faz também uma breve descrição das linhas de investimentos necessários para a implantação dos programas de manejo: do patrimônio natural, patrimônio cultural, interação socioambiental, proteção, pesquisa, visitação e turismo sustentável, educação ambiental e gestão. Porém, o detalhamento dos investimentos apontados deverá ser obtido após a elaboração do plano operativo, a cargo dos gestores dos núcleos e do coordenador do PESM.

Foram detectadas iniciativas no sentido de integrar e articular os núcleos.

Entretanto detectou-se também no documento a inexistência de base de apoio político e de autonomia financeira do setor (Turismo / Meio Ambiente). Esta deficiência é uma forte barreira para o desenvolvimento das ações, mostrando que existem ainda muitos problemas no que se refere à gestão nos níveis estadual, municipal e federal.

5.1.3. Análise da Agenda 21

A Agenda 21 está sendo desenvolvida, em conjunto, para os quatro municípios que compõem o Litoral Norte do Estado de São Paulo: Ilhabela, São Sebastião, Caraguatatuba e Ubatuba.

Sendo assim, o documento analisado no momento se refere à proposta para a construção da Agenda 21 regional, que tem como base o edital do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) de fevereiro de 2003. A instituição proponente é a Prefeitura Municipal de Ilhabela, que justifica o desenvolvimento da Agenda 21 em conjunto com os municípios citados, pelo fato de terem características e problemas semelhantes, tais como:

[...] localizam-se no litoral; 80% da área é natural e está sob proteção legal; a média salarial é baixa, com setores econômicos frágeis; migração descontrolada; ocupação desordenada; programas sociais insuficientes, fazem pressão sobre os recursos ambientais e humanos, causando queda na qualidade de vida [...] (PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHABELA, 2003, p. 3)

Os objetivos da Agenda 21 do Litoral Norte do Estado de São Paulo são:

[...] ampliar as possibilidades de exercício da cidadania plena, estabelecendo condições para construir e implementar a Agenda 21 através da integração das políticas públicas e mobilização de todos os atores sociais e desta forma contribuir

para garantir o direito do homem ao usufruto integrado e sustentado dos recursos ambientais, sociais, políticos, culturais e econômicos, por meio de uma agenda comum que permita construir o futuro desejável de desenvolvimento sustentado, delineado pela comunidade do Litoral Norte (PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHABELA, 2003, p. 4)

Este documento apresenta um diagnóstico preliminar sobre sua área de abrangência; define as questões estratégicas para o diagnóstico definitivo; e estabelece os objetivos, as metas e os produtos esperados com a construção da Agenda 21. Como se pode observar, o documento a ser implementado ainda está em processo de discussão e desenvolvimento e, portanto, neste momento, serão considerados os aspectos passíveis de análise. Alguns aspectos são apontados no Quadro 4 e analisados posteriormente.

Quadro 4 – Dados referentes ao conteúdo do documento da Agenda 21 do Litoral Norte paulista (Ubatuba, 2007)

QUESITOS DE AVALIAÇÃO O documento contempla:	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
1- GESTÃO AMBIENTAL Abastecimento de Água	X		Estes quesitos são contemplados no item: “Indicadores Ambientais e de Saúde” - No LN há 34 sub-bacias de rios e riachos que nascem na Serra do Mar e deságuam no Oceano Atlântico. Entretanto a distribuição diferencial destes recursos torna críticas algumas sub-bacias. - A Sabesp é responsável pelo abastecimento público de água e pela coleta e tratamento dos efluentes domésticos. O abastecimento público de água provém totalmente de águas superficiais de mananciais serranos, coletadas em 19 pontos de captação e tratadas em 18 estações de tratamento, nas quais se utiliza tratamento adequado à qualidade da água captada. - Da população atendida pela distribuição pública de água, apenas 30% é atendida pela rede de esgoto.
- Ecossistemas - o Floresta Atlântica - o Mangues - o Dunas - o Costeiras - o Praias	X		O LN apresenta importantes remanescentes naturais no domínio da Mata Atlântica, com destaque para as formações de restingas e manguezais que dominam a planície litorânea e as florestas atlânticas das áreas serranas. Associam-se a esses ambientes importantes áreas de alimentação, refúgio e reprodução de espécies marinhas, junto à costa e ilhas. As florestas atlânticas, que dominam os sopés, encostas e topos das áreas serranas, são caracterizadas pela presença de espécies endêmicas (espécies que ocorrem somente neste ambiente) e pelos altos índices de diversidade.

QUESITOS DE AVALIAÇÃO	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
3- METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO E IMPLANTAÇÃO Atores sociais envolvidos • Poder Executivo Municipal/Estadual? • Poder Legislativo Municipal? • Instituições e agências governamentais: Municipal, Estadual, Federal? • Organizações Não-Governamentais? • Entidades de Classe Patronais? • Sindicatos? • Universidades? • Associação de Moradores? • Instituições religiosas • Consultores externos	 	 	- Prefeituras municipais de São Sebastião, Caraguatatuba, Ubatuba e Ilhabela (instituição proponente) - Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte (CBH – LN), Cetesb, Agência Paulista de Agronegócios (Depto Instituto de Pesca); Secretaria do Estado da Saúde; Fundação Florestal; IF; Sabesp. - Instituto Gondwana; Instituto Terra e Mar; Ordem dos Advogados do Brasil (OAB – São Sebastião); Guardiões da Ilha Anchieta – Litoral Norte; Associação Cunhambebe dos Amigos do Parque Estadual da Ilha Anchieta. - Faculdades Integradas Módulo - Serão contratados profissionais para as oficinas de capacitação.
Áreas de abrangência • Municipal? • Regional? • Estadual? • Nacional?	 		O MMA participou, dando apoio financeiro a um workshop realizado para subsidiar a elaboração do “Plano de Ação e Gestão do Litoral Norte” (novembro de 2002)
Dinâmica de Planejamento • Construção coletiva dialógica?	 		O documento não especifica as dinâmicas de planejamento, exceto que será por meio da sensibilização e mobilização, acompanhada de instrumentalização dos diferentes atores para o exercício da participação e para a construção de pertencimento do processo, criando condições para realização do processo Agenda 21. A partir de abril de 2001, a construção da A21 é tema de discussão no LN. Foram realizadas várias reuniões, mas a falta de estrutura e de recursos financeiros impossibilitou a continuidade. - Em maio de 2003 foi iniciado um treinamento ligado ao Projeto Orla no município de Ilhabela. - Aberto edital do FNMA para dar apoio à construção das Agendas 21 locais. - Representantes dos 4 municípios do LN, associados a técnicos dos órgãos do poder público estadual e da sociedade civil, iniciaram o processo de discussão com vistas à cumprir o Edital.

QUESITOS DE AVALIAÇÃO O documento contempla:	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Continuação • Consulta pública? • Oficinas de planejamento? • Reuniões preparatórias? • Publicação de documentos e informações? • Audiências públicas? • Debates públicos? • Reuniões de lançamento?	 	X 	 • Diversas reuniões foram realizadas durante o ano de 2003
Níveis de Participação • Pseudoparticipação? • Participação Parcial? • Participação Plena?			• O documento ainda está em processo de discussão e construção, mas até o momento vem se configurando a participação.
4- RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS • Parque Estadual • Prefeitura • Agenda 21	X 		
5- POLÍTICA DE TURISMO • Planos de Turismo Integrado • Programas de turismo • Projetos de turismo		X X X	• Não contempla nenhum plano, programa e projeto de turismo.
6- CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA INTEGRAÇÃO DO TURISMO E MEIO AMBIENTE • Adequação do Perfil do gestor • Adequação do quadro técnico às necessidades do órgão gestor? • Adequação da política de recursos humanos?		X 	

QUESITOS DE AVALIAÇÃO O documento contempla:	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
• A definição das características Do relacionamento entre gestores? • O estabelecimento de cargos e funções, atividades e tarefas para gerir as ações dos profissionais envolvidos na gestão?		X X	
7- AÇÕES ESTRATÉGICAS / INTENÇÕES : A integração com: • O Município? • A região? • O Estado? • A União? Implantação de: • Núcleos Gestores? • Comitês Gestores? • Conselhos Municipais? • Fundos Municipais?	X X X X	 X X X X	• Não cita quais são as ações, mas prevê a integração de ações entre os municípios, o Estado e a União.
8- ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA • A relação público-privado? • Adequação da oferta (infra-estrutura de serviços)? • Acesso? • A cobertura assistencial? • Organização e integração da rede de serviços em uma lógica hierarquizada e regionalizada? • Participação popular e controle social?		X X X X X	
9- NÍVEL DAS PRÁTICAS • Ações de promoção do turismo sustentável? • Ações de vigilância de riscos relacionados ao turismo?	X	 X	• O documento contempla a questão do ecoturismo e cita que o planejamento da atividade turística deve considerar o vínculo com o meio onde ela ocorre. Ela deve ser vista como um todo, onde as partes estão interligadas: os aspectos físicos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. • Sugere algumas ações para remediar a situação (alteração do ambiente): a gestão participativa; a capacitação e a união de esforços; a pesquisa e a educação ambiental.

responsável pelo abastecimento público de água e pela coleta e tratamento dos efluentes domésticos, salientando que, da população atendida pela distribuição pública de água, apenas 30% é atendida pela rede de esgoto.

Neste contexto, aponta que o padrão de ocupação desordenado instalado na região, bem como a constante imigração que vem sofrendo nas últimas décadas, têm como resultado a inexistência e/ou a deficiência de uma política de habitação local capaz de atender ao aumento contínuo da demanda, no que diz respeito aos serviços, estruturas sociais e saneamento.

Contudo, o documento aponta que a oscilação da população dos municípios indica uma necessidade de dimensionamento de todos os recursos de infra-estrutura e saneamento para a densidade populacional máxima de verão, que acabam sendo subutilizados no restante do ano. Este fato implica um desequilíbrio entre a receita gerada e a despesa necessária para a criação e manutenção das estruturas, contribuindo para a degradação destas em alguns locais.

Neste caso, qual seria a solução? A Agenda 21 prevê como uma das ações estratégicas a disposição adequada do lixo e do esgoto, aplicando-se tecnologias alternativas, como a reciclagem. E destaca que as prefeituras são responsáveis pela coleta e disposição dos resíduos sólidos domésticos, sendo que apenas Ubatuba e São Sebastião apresentam condições de disposição controlada.

Quanto aos ecossistemas, o documento contempla a existência de importantes remanescentes naturais no domínio da Mata Atlântica, com destaque para as formações de restingas e manguezais, que dominam a planície litorânea e as florestas atlânticas das áreas serranas. Associam-se a esses ambientes importantes áreas de alimentação, refúgio e reprodução de espécies marinhas, junto à costa e ilhas. As florestas atlânticas, que dominam os sopés, encostas e topos das áreas serranas, são caracterizadas pela presença de espécies endêmicas (espécies que ocorrem somente neste ambiente) e pelos altos índices de diversidade. Outro aspecto apontado está relacionado à importância da zona costeira para a economia, que favorece a atividade de maricultura (cultivo de mexilhão), pesca, aquacultura¹⁸, exploração de petróleo¹⁹, turismo, entre outras.

¹⁸ É uma atividade multidisciplinar que se refere ao cultivo de organismos aquáticos, incluindo peixes, moluscos, crustáceos e plantas aquáticas (FAO, 1997).

¹⁹ É a retirada do recurso (petróleo) com máquinas adequadas, para fins de beneficiamento, transformação e utilização (BELISÁRIO, 2003).

No que diz respeito à questão das áreas protegidas, o documento enfoca que a preocupação governamental com a conservação do patrimônio ambiental é evidente, tendo em vista que no Litoral Norte há um total aproximado de 1.752.231,85 hectares de áreas sob proteção legal, distribuídas em 12 áreas protegidas, dentre parques nacionais e estaduais, estação ecológica, terras indígenas, áreas sob proteção especial, áreas de proteção ambiental e áreas naturais tombadas. Ressalta ainda que a proteção destas áreas envolve a União, o Estado e os municípios, sendo muito importante a integração de suas ações.

O quesito Educação é tratado, de um modo geral, no item Indicadores Sociais, Culturais, Políticos e Econômicos. Porém, o documento não contempla o aspecto relacionado à educação para o meio ambiente, turismo e cultura, especificamente. Entretanto, cita que um dos problemas dos municípios do Litoral Norte é a falta de programas educativos voltados para a sensibilização das comunidades para o conhecimento dos recursos naturais e de sua proteção. Além disso, destaca que as populações indígenas e as comunidades caiçaras tradicionais fazem parte do acervo da diversidade cultural e são essenciais na manutenção do mosaico de ecossistemas e da diversidade biológica, social, política, econômica e cultural que compõe a identidade regional.

Além disso, no subitem Maricultura, aponta a necessidade de atuação das prefeituras em programas de educação ambiental e profissionalizante nas escolas do Município. Ou seja, percebe-se no documento uma consciência sobre a importância da valorização da cultura e da conservação do meio ambiente, mas esta questão não é abordada especificamente, principalmente no que diz respeito à educação para o turismo, que nem sequer é citada.

Como foi dito anteriormente, o documento que está sendo analisado se refere a uma proposta para a construção da Agenda 21 do Litoral Norte, isto é, o documento propriamente dito ainda está em desenvolvimento. Sendo assim, no que diz respeito às metodologias de elaboração e implantação, serão apresentados os aspectos já realizados e que possam ser considerados.

A Agenda 21 do Litoral Norte vem sendo discutida desde o mês de abril de 2001, quando foram realizadas várias reuniões, mas que por motivos relacionados à falta de infraestrutura e de recursos financeiros não tiveram continuidade. Estas discussões tinham por objetivo definir estratégias para integrar os diversos planos e estudos que já haviam sido elaborados para a região, tais como Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, Plano Diretor de Resíduos Sólidos, Plano de Gestão dos Parques, Plano de Bacias Hidrográficas, Projeto de

Gestão Integrada da Orla Marítima, entre outros. Com isso, já se dispunha de um conteúdo bastante abrangente nesse sentido.

Finalmente em 2003, com a abertura do edital do FNMA para dar apoio à construção das Agendas 21 locais, as discussões se reiniciaram com o intuito de cumprir o edital e conseguir recursos para colocar em prática, o que se tentava desde 2001. Este processo envolveu a participação de diversas instituições, tais como: Prefeituras Municipais de São Sebastião, Caraguatatuba, Ubatuba e Ilhabela, Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte (CBH – LN), Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental (Cetesb), Agência Paulista de Agronegócios, Secretaria do Estado da Saúde, Fundação Florestal, Instituto Florestal, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), Instituto Gondwana, Instituto Terra e Mar, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB – São Sebastião), Guardiões da Ilha Anchieta, Associação Cunhambebe dos Amigos do Parque Estadual da Ilha Anchieta e Faculdades Integradas Módulo.

O documento apresenta as dinâmicas de planejamento para elaboração e implementação da Agenda 21, propondo a sensibilização e mobilização dos diferentes atores para o exercício da participação e para a construção de pertencimento do processo, estabelecendo 4 metas específicas a saber: 1) Planejar e organizar as ações; 2) Mobilizar os diversos atores sociais para discussão sobre um futuro sustentável para o Litoral Norte; 3) Construir coletivamente a Agenda 21 regional em quatro plenárias municipais e uma regional; 4) Consolidar o processo em plenária final. Além disso, a metodologia para elaboração da Agenda 21 privilegia o processo e a abordagem multissetorial e sistêmica, tendo como eixo de discussão o fortalecimento da identidade regional.

No que diz respeito às relações interinstitucionais, a Agenda 21 pode ser entendida como um instrumento de planejamento compartilhado e, sendo assim, depende do trabalho em parceria das instituições públicas e do terceiro setor da região para a sua efetivação. Foi formado um Fórum da Agenda 21, que conta com a participação de representantes destes setores, responsáveis pela coordenação e apoio ao processo de trabalho, seja no fornecimento de dados, apoio à mobilização, interlocução com as esferas governamentais, etc.

Não foram detectados no documento os seguintes quesitos: Política de Turismo, com planos de turismo integrado, programas e projetos; nem a capacidade institucional para integração do turismo e meio ambiente e organização do sistema, no que diz respeito às relações público-privado, adequação de ofertas de infra-estrutura e serviços, etc. Também não

prevê a implantação de núcleos gestores, comitês gestores, conselhos municipais e fundos municipais, e não cita quais são as ações, mas prevê a integração de ações entre os municípios, o Estado e a União.

Com relação ao nível das práticas, no item Ações de Promoção do Turismo Sustentável, o documento contempla a questão do ecoturismo e cita que: “O planejamento da atividade turística deve considerar o vínculo com o meio onde ela ocorre. Ela deve ser vista como um todo, onde as partes estão interligadas: os aspectos físicos, econômicos, sociais, culturais e ambientais”. E sugere algumas ações para remediar a situação no que diz respeito à alteração do ambiente: a gestão participativa; a capacitação e a união de esforços; a pesquisa e a educação ambiental.

No que tange à articulação entre as ações de promoção, proteção, recuperação e reabilitação do turismo sustentável, cita como necessidades para os quatro municípios:

[...] integração governamental (federal, estadual e municipal) e da sociedade civil, na gestão das áreas naturais protegidas, com vistas a melhorar as estruturas para turismo nas áreas destinadas ao uso intensivo, o incentivo à pesquisa, a fiscalização e a conservação destas áreas; ampliar a atuação das instâncias regionais participativas nas políticas públicas direcionadas à gestão (de recursos naturais; saneamento e capacitação de agentes ambientais; ordenação do uso e ocupação do solo; habitação; transporte e comunicação; migração; fiscalização e controle dos impactos ambientais; promoção social; promoção da saúde; fortalecimento da identidade e diversidade cultural da região, com geração de emprego e renda voltados para o incentivo das atividades desenvolvidas pelas comunidades tradicionais). (PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHABELA, 2003, p. 33)

Com relação à previsão de orçamentos, contempla a existência de iniciativas intersetoriais, sendo que o valor estipulado para a realização do projeto será de R\$ 373.106,00 (trezentos e setenta e três mil, cento e sessenta reais). Deste valor, será solicitado ao FNMA R\$ 99.999,00 (noventa e nove mil, novecentos e noventa e nove reais), a serem gastos com a aquisição de equipamentos, materiais de escritório e de divulgação, oficinas de capacitação e produção de documentos. O valor restante (R\$ 273.107,00 – duzentos e setenta e três mil, cento e sete reais) é esperado como contrapartida das instituições envolvidas ou em forma de parcerias em que se disponibilizem técnicos para a execução das atividades, locais para a realização de reuniões, equipamentos, transporte para os técnicos, material e suporte de informática.

5.2. Análise das repostas dos gestores envolvidos (questionários)

Estes dados referem-se às respostas dos gestores envolvidos (Atores 1, 2, 3, 4 e 5, doravante conhecidos como A1, A2, A3, A4 e A5) às 14 questões formuladas por meio de um questionário e objetivam identificar o conhecimento, as ações praticadas e as dificuldades encontradas por eles na gestão integrada do território de Ubatuba.

No que se refere ao conhecimento dos documentos relacionados à gestão territorial e do turismo em áreas de Parque, todos os entrevistados afirmaram ter conhecimento sobre o Plano Diretor do Município, Plano de Gestão Ambiental/Plano de Manejo do PESH, Agenda 21 e alguns (A2 e A4) indicaram também o conhecimento sobre o Plano Municipal de Turismo, que está sendo elaborado. Como documentos mais utilizados, foram citados o Plano Diretor e o Plano de Manejo. Os gestores da Prefeitura referem que utilizam mais o primeiro, e os gestores do Parque, o segundo. Como se pôde observar, a Agenda 21 é pouco utilizada pelos gestores, o que pode ser denotado, possivelmente, pelo fato de este documento se encontrar em fase de construção.

O Quadro 5, abaixo, refere-se à classificação dos gestores, quanto a itens relacionados à temática ambiental e do turismo no Município por ordem de importância.

Quadro 5 - Distribuição das respostas dos gestores envolvidos, considerando-se a classificação dos itens relacionados à temática ambiental e do turismo no Município, de acordo com a importância representada. (Ubatuba, 2007)

Classificação ITENS	1	2	3	4	5	6
Tratamento de esgoto	A1, A2, A3, A4 e A5					
Coleta de lixo		A1, A2, A3, A4 e A5				
Abastecimento de água			A1, A5		A4, A2	
Ecosistemas				A1, A2, A3, A4 e A5	A3	
Áreas protegidas			A2, A3, A4		A1, A5	
Arborização urbana/ espaços livres						A1, A2, A3, A4 e A5

Observa-se no quadro que as respostas foram unânimes quanto ao tratamento de esgoto e à coleta de lixo (em primeiro e segundo lugar, respectivamente). Em terceiro e quinto lugares variaram respostas sobre o abastecimento de água e as áreas protegidas. Também foram unânimes as respostas quanto à importância dos ecossistemas, apontado em quarto lugar; e à arborização urbana/espços livres em sexto.

Quanto às justificativas relativas aos dois primeiros itens escolhidos, houve referências sobre o tratamento de esgoto ser uma necessidade básica e condição sanitária prioritária, além de interferir na balneabilidade das praias. O mesmo acontece com a coleta de lixo, pois, sem ela, as condições seriam muito ruins no Município.

No que diz respeito à incorporação de temas, como meio ambiente, cultura regional e turismo, ao sistema de educação do Município, A1, A3 e A4 responderam que todos estes assuntos são de alto grau de importância; A5 identificou como de média importância a questão do meio ambiente e da cultura regional e como de baixa a do turismo; e A2 não respondeu à pergunta.

Observa-se que os gestores, de um modo geral, acreditam que a implantação de assuntos como meio ambiente e cultura regional seja importante para o sistema educacional do Município. De acordo com Cortella (2004, p. 49-50), entende-se que a escola seja “capaz de funcionar como um instrumento para mudanças” e tenha a “utilidade de ‘fazer a cabeça’ dos que a freqüentam”. Assim, acredita-se que com a incorporação destes assuntos nas escolas, se consiga conscientizar de maneira mais efetiva a comunidade, para a importância do desenvolvimento do turismo, da valorização da cultura e da proteção da natureza, local e regional.

Dentre os temas especificados acima, os atores envolvidos foram solicitados a identificar e justificar aquele que mais traz problemas e dificuldades de gestão. Assim A3, A4 e A5 apontaram o meio ambiente, mas com justificativas diferentes, e A3 e A4 justificaram, respectivamente, que:

A dificuldade da gestão ambiental está intimamente ligada aos outros temas. Considera-se o meio ambiente maior dificuldade pelo fato de a estrutura municipal de atuação na área estar ainda incipiente. Há necessidade da atuação do meio ambiente de forma global e transversa dentro da prefeitura onde ainda ocorrem certas restrições. (A3)

Há dificuldade da administração municipal e setor comercial/hoteleiro em compreender que a vocação do município é o turismo ambiental ou ecoturismo, portanto o Parque é um trunfo para o desenvolvimento e não um fator tolhedor. O fato é que é preciso desenvolver novos modelos de turismo e de desenvolvimento, menos predatório. (A4)

Já A5 acredita que o Estado não fiscaliza suas áreas protegidas, e os problemas acabam se voltando para o Município. A2 não respondeu à questão, justificando o desconhecimento; e A1 apontou o turismo como o tema mais problemático de gestão, justificando que:

As estruturas de trabalho relativas ao meio ambiente estão muito melhor organizadas do que as relativas ao turismo. Desde o Ministério Público, passando por entidades ambientais até as ONGs, vemos que há consistência de trabalho e foco em objetivos específicos. Já na questão turismo o mesmo não se passa. O que vemos são muitos amadores se travestindo de entendidos em turismo, e muitos dando palpites em assuntos que efetivamente não entendem. Além disso, a classe política não vê o turista com bons olhos, encarando-o apenas como fonte de receitas e não de votos. As comunidades tradicionais, em especial a caiçara, também rechaçam com veemência o turista, que é freqüentemente destrutado por estas comunidades. Não obstante à questão cultural do autóctone, também enfrentamos problemas com falta de infraestrutura, de investimentos, de capacitação e de participação [...]. (A1)

Quanto às percepções dos envolvidos sobre as relações entre o PESM e o Município, as respostas são um pouco divergentes: o A1 apontou que as relações são neutras, mas que o Plano de Manejo e as ações do conselho do Parque são ações de integração. Além disso, acredita que um dos problemas de relacionamento existentes é o fato de o Parque atuar como uma agência, interferindo diretamente no mercado. Outro problema citado por ele é referente à “própria estrutura do Estado que é pesada e burocrática, o que acaba por causar morosidade nas ações e deliberações”. Entretanto, aponta como fator positivo a essa questão a administração do Parque ter passado do Instituto Florestal para a Fundação Florestal.

A2, A3 e A4 consideram que as relações possuem alguma integração. O A2 não teceu nenhum comentário; e o A4 cita algumas ações integradas que vêm acontecendo:

Congelamento de ocupações irregulares; conselhos municipais e atuação no conselho consultivo do município; gestão compartilhada de áreas ocupadas no interior do PESM; demolição de áreas irregulares; formulação de projetos conjuntos; formulação de Termo de Cooperação Técnica para gestão compartilhada. (A4)

O A3 apontou que “na relação Parque-Prefeitura tem ocorrido melhoras gradativas a partir da existência do Plano de Manejo [...]”, citando como exemplos a reforma da Casa da Farinha²⁰, a instalação de rede elétrica em alguns bairros, entre outros.

Como problemas relacionados à integração, o A4 citou:

²⁰ Antigo engenho construído para a fabricação de álcool, açúcar e fubá, possui uma roda d'água com 6,0 m de diâmetro, embrenhada em um poço de 3,5 m de profundidade.

A dificuldade de a Prefeitura Municipal de Ubatuba incorporar jurisprudência diferenciada para licenciamento de obras, fiscalização e gestão de áreas ocupadas por comunidades tradicionais no interior do Parque; mentalidade voltada para a política eleitoreira; o técnico submetido à política.

Já A5 considerou as relações como conflituosas e identificou como problema: “[...] as restrições às comunidades mais pobres e tradicionais, a gestão dos parques não leva em consideração a ocupação humana (comunidades tradicionais)”.

Como se pôde observar, existem algumas ações integradas entre a Prefeitura e o Parque Estadual, porém ainda existem barreiras nessa integração. Este fato é também abordado como existente, por Souza et al. (2003, p. 87, 88), que coloca que:

Parece não haver dúvidas de que os caminhos para o desenvolvimento sustentável dependem do fortalecimento das possibilidades de ação dos municípios. Esse processo, contudo, desafia, de maneira radical, as práticas ambientais, sociais e econômicas tradicionais e vigentes tanto na esfera nacional como na internacional. Ainda não se pode dizer que as autoridades municipais estão prontas para essa mudança. O que está claro, porém, é que alguns municípios já começam a trilhar esse caminho e que a governança local tornar-se-á um dos mais importantes mecanismos de inovação democrática e ambiental.

Todos os atores envolvidos apontaram conhecer a Agenda 21 da região, e a maior parte deles (A1, A2 e A4) afirmou que ela é perceptível no dia-a-dia da cidade, por meio de eventos, reuniões freqüentes, grupos de trabalho e notícias enviadas ao mailing list. Entretanto, A3 e A5 referiram que ela não é perceptível, sendo conhecida somente por algumas pessoas, principalmente os professores da rede municipal (A5).

Esta afirmação parece estar coberta de razão. Pôde-se observar que a Agenda 21, na realidade, é perceptível entre os gestores, mas não no dia-a-dia da cidade, pois os trabalhos estão apenas começando a ser realizados com as comunidades.

Quanto à Política Municipal de Turismo, somente dois dos gestores afirmaram não conhecê-la (A3 e A5). Este fato pode estar associado à falta de divulgação do sistema gestor, quanto aos seus programas.

Os cinco gestores responderam que não existe um Plano de Turismo Integrado com os municípios do Litoral Norte. Houve a justificativa de um gestor (A5) de que os municípios estão começando agora a participar de feiras, mostrando o Litoral Norte.

No que se refere à capacidade institucional para a adequação ambiental do turismo em Ubatuba, pode-se verificar as repostas dos gestores, no Quadro 6 que se segue:

Quadro 6 – Distribuição das respostas dos gestores envolvidos considerando-se a capacidade institucional para a adequação ambiental do turismo em Ubatuba, segundo classificação dos itens de acordo com a importância representada. (Ubatuba, 2007)

Classificação ITENS	1	2	3	4	5	6
Perfil do gestor	A1, A2, A4 e A5			A3		
Adequação do quadro técnico		A1 e A3	A4			A5
Estabelecimento de cargos e funções			A1 e A3	A5		A4
Atividades e tarefas para gerir as ações dos profissionais envolvidos na gestão		A2 e A5		A1	A4 e A3	
Adequação da política de recursos humanos	A3		A5	A4	A1	
Definição das características do relacionamento entre gestores		A4			A5	A1 e A3

A partir do Quadro 6, pode-se notar que a maioria dos gestores respondeu como aspecto mais importante a ser considerado o perfil do gestor, e as justificativas foram diversas:

O gestor deve estar comprometido com a causa para que todo o processo possa ter andamento. Mas não basta a sua vontade própria, ele deve contar com material humano e recursos financeiros para levar a cabo seus planos. (A1)

O modelo em voga ainda é muito voltado para o turismo sazonal. (A4)

Por mais que tenhamos 80% do município em área de preservação, não temos um empenho no desenvolvimento do ecoturismo ou turismo ecológico que seria sustentável, tanto no sentido de periodicidade e geração de trabalho e renda para a comunidade. (A5)

O Ator 3 acredita que seja fundamental para a adequação ambiental do turismo em Ubatuba o estabelecimento de uma política de recursos humanos e justifica:

È obtendo a exata concepção da política de recursos humanos, considerando sua qualificação e profissionalização é que poderemos viabilizar a questão sustentável do tema. A adequação do quadro técnico pressupõe o técnico certo no lugar certo. (A3)

A partir da próxima questão, os gestores foram solicitados a identificar barreiras e problemas relacionados à gestão do turismo e do meio ambiente no Município, abordando alguns aspectos específicos: ações estratégicas, implantação de conselhos, organização do sistema, níveis as práticas e previsão de orçamentos.

Quanto a estes aspectos, os gestores tiveram dificuldade em distinguir a diferença entre barreiras e problemas e foram orientados quanto a isto, após solicitação. Entende-se barreira como um obstáculo, ou seja, um empecilho ao desenvolvimento de ações, no contexto específico, ações de gestão. Como problema, caracteriza-se qualquer questão que dá margem a dúvidas, por ser difícil de explicar ou de resolver.

Com relação às ações estratégicas municipais e sua integração com a região, Estado e a União, apontaram como barreiras: a falta de um plano municipal de turismo (A1); ausência de integração entre os diferentes poderes públicos (A4); falta de integração e reconhecimento, por parte do Município, de seu potencial para o turismo ecológico, além da ausência de planejamento e investimentos para a “formatação dos recursos em produtos turísticos” (A5). Como problemas foram apontados: composição da equipe de trabalho da secretaria, que deveria ser técnica (A1), e a existência de diversos problemas sociais no Município, tais como desemprego, drogas e violência, que poderiam ser minimizados se houvesse investimentos em turismo ecológico em parceria com a comunidade, melhorando sua renda e auto-estima (A5).

Quanto à implantação de comitês gestores, conselhos municipais e fundos municipais, as barreiras apontadas estão mais direcionadas à ordem política: politicagem (A1 e A4); excesso de demandas (A4); falta de visão da gestão compartilhada com a comunidade e existência de muitos conselhos com os mesmos participantes (A5); pouca informação sobre a importância da gestão participativa e a pouca experiência na região (A3). Como problemas foram citados: implantação recente de conselhos municipais e falta de envolvimento do *trade* (A2); a sociedade civil/iniciativa privada, de um modo geral, não tem paciência e quer resultados a curto prazo (A1); dificuldade em praticar a democracia (A4); e o fato de que “a comunidade que participa dos conselhos não entende a linguagem do grupo e não acreditam nesta parceria” (A5).

No que se refere à organização do sistema, envolvendo a relação público-privado e a adequação da oferta para as áreas de Turismo e Meio Ambiente, a maioria dos gestores não respondeu à questão. Foram apontadas como barreiras: a desarticulação e a falta de comprometimento dos responsáveis (A5), estruturação das relações público-privado (A3); e como problemas: “Falta de integração, planejamento, capacitação e bom senso. Nos meses de

pico – Carnaval e Ano-Novo – a cidade pára, não damos conta do número de pessoas que vêm para Ubatuba” (A5).

Quanto às práticas envolvendo ações de promoção do turismo sustentável, foram identificadas as seguintes barreiras: “Falta de integração do Parque com o Município. Não há uma visão de longo prazo” (A5). Como problemas, este mesmo gestor citou: Falta de uma política, de incentivo ao turismo sustentável, não há integração com a comunidade, a Prefeitura não opina na gestão dos parques, pensamento imediatista e não temos proposta de eventos de turismo sustentável”. O Ator 1 acredita que: “As definições das ações que o tópico trata somente serão tratadas no âmbito do Plano Municipal de Turismo, pois até o momento não foram elencadas como prioritárias para a condução do turismo municipal”.

Quando questionados a respeito da previsão de orçamentos disponíveis para os programas de turismo e de meio ambiente, as barreiras apontadas foram praticamente as mesmas: falta de recursos (A1, A2, A3 e A5). Além disso, foram identificados como problemas: o fato do ICMS ecológico ser todo utilizado para pagar a coleta de lixo, a Secretaria de Meio Ambiente não ter quase nenhuma verba, e o Conselho de Meio Ambiente ainda estar no papel (A5).

Na última questão, poderiam apontar outros problemas e barreiras, de um modo geral, mas só dois gestores responderam, sendo que houve uma repetição de um problema citado anteriormente: a falta de recursos (A1) e a dificuldade de incentivo à colocação de alunos formados no Curso Técnico de Turismo existente no Município, no mercado de trabalho (A5).

5.3. Análise dos depoimentos dos gestores

Foram entrevistados cinco gestores envolvidos no processo de gestão do território de Ubatuba.

Embora as entrevistas tenham seguido um roteiro, os gestores tiveram total liberdade no detalhamento das respostas, de acordo com a relevância dada por eles ao item em questão. Isto levou o entrevistador a fazer algumas adaptações, por ocasião da transcrição das respostas, pois os atores por vezes abordavam uma ou mais questões ao mesmo tempo, o que fez com que a pesquisadora tivesse que, em vários momentos, abolir algumas questões e rever a transcrição para subdividi-las nas questões específicas.

A análise das entrevistas, assim como a dos questionários, realizou-se por meio do agrupamento das respostas, considerando-se o conteúdo delas e sua correlação com os atores envolvidos, buscando descobrir similaridades e contradições, considerando-se que o assunto deveria ser tratado de maneira correlata, tendo em vista que as diretrizes operacionais no que se refere à gestão do turismo e do meio ambiente do município de Ubatuba envolvem os mesmos documentos (Plano Diretor, Plano de Manejo e Agenda 21).

No que se refere ao número e tipo de questões, apenas A1, A2 e A3 foram questionados sobre as mesmas questões, por pertencerem ao mesmo núcleo de gestão, considerando-se o roteiro específico (APÊNDICE D), sendo feitas apenas as questões 1, 2 e 4 para os outros dois atores (A4 e A5), sendo as demais específicas para estes atores (APÊNDICES E e F).

Como especificado anteriormente, no Capítulo 4, para a análise do conteúdo das entrevistas consideraram-se as seguintes unidades de registro: *integração* (das relações, das ações, das informações) e *dificuldades e barreiras* encontradas pelos gestores no desenvolvimento de suas atividades.

No que se refere à questão 1 que envolve uma resposta dos cinco atores sobre a relação entre o Município e o Parque Estadual da Serra do Mar, as respostas envolveram aspectos diversos, mas com pontos em comum. Os gestores, de um modo geral, consideram que esta relação vem evoluindo significativamente e positivamente (A1, A2, A3 e A4). Pelo conteúdo das falas dos atores, pode-se verificar que este fato está ocorrendo por diversos motivos, tais como: mudança da visão da administração municipal e do próprio mercado turístico local, entendendo a idéia de que a cidade precisa de um diferencial; intenção de realizar a gestão compartilhada por meio da participação dos gestores nos conselhos consultivos e municipais e nas câmaras técnicas e alteração da estrutura hierárquica de administração do Parque Estadual, que agiliza o processo burocrático de ações realizadas pelo município e pelo Estado. Algumas ações de integração já vem sendo realizadas: o congelamento das áreas de ocupação irregulares dentro das áreas do Parque, a gestão da Casa da Farinha, enquanto atrativo turístico, e o estabelecimento de um protocolo de intenções para a gestão compartilhada.

Com relação à mudança da visão da administração municipal, os gestores consideram:

“[...] o fator motivador de fluxo sempre foi sol e praia e, a partir de 2005, o próprio mercado vem caminhando de uma maneira mais acelerada, para poder encarar diferenciais [...] E aí nós passamos a focar o verde como esse fator de diferencial [...] E, ao olhar uma foto de satélite de Ubatuba, você vê algumas áreas de adensamento populacional, são muito pequenas, são muito restritas, hoje no máximo 20 a 22% da área física. Portanto, a cidade de Ubatuba é verde como um todo, e esse verde é o que? É Parque Estadual da Serra do Mar, e isso sem

considerar as unidades de conservação do Parque Estadual da Ilha Anchieta [...]”. (A1)

“[...] a Prefeitura hoje tem cadeira em praticamente todos os conselhos, e é comunicada sobre todas as atividades que tenham relação com o município, não só no setor de planejamento, mas as várias secretarias e administrações regionais, também participam do processo do Parque [...]”. (A2)

“[...] em primeiro lugar parece que há uma visão muito diferente da própria administração desta gestão [...] que o Parque não é somente um impeditivo pro desenvolvimento do município, mas talvez possa ser um motor, um propulsor, de alguma forma de coisas significativas [...]”. (A4)

Outro aspecto que permite identificar a mudança de relacionamento entre a administração pública municipal e a do Núcleo Picinguaba do PESM, citada pelos gestores (A1, A2 e A4) é a participação nas câmaras técnicas. De acordo com informações obtidas junto aos funcionários do PESM, as câmaras técnicas contam com a participação da comunidade local, de ONGs e do poder público (Prefeitura e Parque), que fazem parte de um grupo de trabalho em que são discutidos assuntos relacionados a cada bairro. Atualmente, existem sete câmaras técnicas: do Cambury; da Vila Picinguaba; do Sertão da Fazenda, do Sertão do Ubatumirim; do Félix; do Pé da Serra; e uma que trabalha exclusivamente a questão do ecoturismo. Além disso, o secretário municipal de Turismo convidou a diretoria do Parque para compor uma das câmaras técnicas que vão elaborar o Plano Municipal de Turismo (A2): “[...] Então, os canais de comunicação estão abertos e a participação está sendo efetiva. Eu não sei se algum documento final foi assinado, mas as expectativas são muito boas.”

No que diz respeito ao congelamento destas áreas de invasão, os depoimentos confirmam sua realização:

“A primeira coisa que a gente já conseguiu bem concreto, resultados concretos, contém todo um trabalho [...] de um congelamento de áreas. Então essa é uma frente que o prefeito definiu, que tudo que é área irregular de ocupação, de loteamento irregular, ou em área de proteção, seja parque ou em mananciais, deveria ser congelada. No decreto municipal institui essa política, e nós estamos fazendo alguns congelamentos conjuntos em áreas dentro do Parque. Isso é uma frente supernova, que nunca aconteceu, nenhum prefeito bancou e é uma frente que tem risco político [...] Não é nada aprovado no Parque Estadual que não seja antes consultada essa administração [...]”. (A4)

“[...] a gestão do Eduardo César prima por algumas ações que são realmente diferenciadas em relação às gestões anteriores, uma delas, são àquelas relativas ao congelamento de áreas de invasão... Qual é o político que faz uma coisa dessas? [...] o Parque não permite que algumas coisas sejam desenvolvidas, mas é tudo muito problemático [...], você tem o desmanchar de casas, expulsar famílias, o envolvimento do Ministério Público [...], então o Executivo tem que adentrar em uma área e fazer uma derrubada de uma casa [...], o político para tomar uma atitude como essa é muito complicado... e o Eduardo tomou!”. (A1)

“Do ponto de vista da conservação local, juntamente com o Ministério Público, a Prefeitura de Ubatuba e o Instituto Florestal de São Paulo efetuaram demolições de casas construídas dentro do Parque Estadual da Serra do Mar, na Praia da Fazenda, e desenvolvem ações para coibir novas ocupações irregulares”.. (A3)

Os gestores enfatizam a intenção de se iniciar a gestão compartilhada, inicialmente no que diz respeito à administração da Casa da Farinha e, posteriormente, com a assinatura de um protocolo de intenções entre a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e o município de Ubatuba (ANEXO A). Com relação à Casa da Farinha, os gestores identificam essa cooperação em seus depoimentos:

“[...] Tem uma reunião marcada amanhã pra fazer uma primeira inauguração de uma estrutura que está dentro do Parque, a Casa da Farinha, que a Prefeitura entrou pra reformar o telhado, é dentro do parque e serve uma comunidade moradora que a gente tem vários trabalhos em conjunto. Talvez a gente experimente agora o que é mesmo fazer uma ação conjunta né? [...] Então, é a primeira vez que a gente vai experimentar de verdade isso, provavelmente vai retificar assinatura de um documento formal, protocolo de intenções, pra gestão da Casa da Farinha [...]”.(A4)

“[...] Esse link acho que passou a ser idealizado em 2003/2004, não tenho certeza, na escrituração do Plano de Manejo quando ele começou, mas ele já vem em fase adiantada. Em 2005 avançou mais e em 2006 nós assinamos o Plano de Manejo inserindo algumas ferramentas de turismo, com destaque para a Casa da Farinha, que para nós seria um superatrativo mas que estava totalmente abandonado, estava lá em conservação, mas eu diria assim, em conserva mesmo [...] Então a sensação é que ele estava fechado num vidro hermético e pronto, acabou. E o Plano de Manejo veio para dar essa abertura [...]”. (A1)

E comentando sobre a necessidade de gestão compartilhada nas áreas em que existe ocupação humana no Parque (Cambury, Sertão da Fazenda, Vila de Picinguaba e Sertão de Ubatumirim), os gestores enfocam a intenção de se desenvolver algumas ações, nesse sentido:

“[...] além disso, outra frente que existe é: tem quatro áreas ocupadas por moradores tradicionais dentro do Parque. Essas áreas foram consideradas zona histórico-cultural-antropológico pelo Plano de Manejo [...] Isso significa que, mesmo sendo unidade de proteção integral, reconhece a presença desses grupos e a demanda do que eles têm de desenvolvimento sustentável [...] e a previsão é que em médio e longo prazos haja uma reclassificação desses quatro pedaços do parque pra transformar em área de reconhecimento. Nessas áreas já é necessário, desde já, a gestão compartilhada, efetivamente com a Prefeitura, com a comunidade e outros parceiros [...]”. (A4)

“[...] O caso mais avançado de gestão compartilhada é o caso da Picinguaba, onde o Parque continua participando da gestão, a comunidade já está assumindo a parte dela e a Prefeitura também está procurando organizar essa participação. Então, é um modelo novo que está se testando... não sabemos ainda o seu resultado final [...]”. (A2)

Quanto ao protocolo de intenções já citado, alguns gestores enfatizam essa idéia e destacam sua importância:

“[...] Há também, paralelo a tudo isso, dentro do conselho consultivo um grupo que montou um protocolo de intenções, de ação conjunta [...] Nesse protocolo faltam pouquíssimas coisas pra fechar. É um protocolo de aspectos gerais [...] da ação compartilhada; e tem um plano de trabalho [...], tem coisas de turismo, tem coisas de educação ambiental, tem coisas de agricultura, tem coisas de obra, tem compreensão de áreas ocupadas regularmente, tem várias frentes. Falta só um ajuste de texto pra depois ser encaminhado pra área jurídica e esperarmos que seja assinado ainda nesta gestão [...]”. (A4)

“[...] No ano passado, o Parque e a Prefeitura construíram um documento, uma carta de intenções para permitir formalizar essa cooperação que se pretende realizar... antes nós esbarrávamos em diversas barreiras, em diversos problemas tanto municipais como em nível do Estado; agora, o grande, o maior problema deles, se a gente for ver, foi o seguinte: este documento teria que ser assinado pelo governador... a assinatura de um prefeito ela pode ser simples, mas a assinatura de um governador é muito complicada. Este ano, mudou a gestão dos parques. Os parques saíram do Instituto Florestal. O resultado positivo que vai agilizar esta questão do relacionamento do Município com os parques é que o documento de cooperação, de colaboração à gestão das UCs, hoje é da Fundação Florestal, cujo presidente é o Neto e a assinatura de qualquer documento finalmente é dele, não é mais do governador. Consegui abreviar muito esse processo. Nós hoje podemos dialogar diretamente com o gestor responsável. Então se for pra construir um documento que viabiliza ações conjuntas, ele hoje é muito mais rápido. Então a gente pretende acelerar a construção desse documento novamente, porque estava desestimulado. A gente vai retomar esse esforço e vai tentar assinar agora um documento de gestão compartilhada... são novos horizontes”. (A2)

Além dessa importante intenção de cooperação que se pretende estabelecer, os gestores, de um modo geral, acreditam que a mudança na estrutura administrativa do PESM irá permitir maior agilidade nos processos, o que contribuirá para o desenvolvimento de ações integradas. Esta afirmação pode ser notada pelos depoimentos acima e nos que se seguem:

“[...] nós entendemos que a troca, sair do Instituto Florestal para a Fundação Florestal, permite essa flexibilização com relação ao ferramental turismo [...], a gente acredita que toda a estrutura hierárquica enxerga hoje o turismo como sendo um mal necessário [...]”. (A1)

“[...] tudo isso espera ser mais agilizado com a administração com a Fundação Florestal. Como são só 2 meses, isso ainda não se deu, porque ainda tem uma série de coisas a serem ajustadas pra que isso se dê com agilidade. Esse é o propósito, agilizar a questão, de modo geral, financeira, administrativa e de relação formal com parceiros”. (A4)

No que diz respeito à existência do PESM, pôde-se perceber que os gestores possuem uma certa consciência de que esta unidade de conservação é extremamente importante para a manutenção da área verde do Município, sendo responsável pela preservação de 80% de seu

território, que hoje é reconhecido como um importante diferencial, especialmente, para o mercado turístico (A1, A2, A5).

Como se pôde observar, os depoimentos identificam que vem ocorrendo uma evolução significativa, no que diz respeito à integração das relações, das ações e das informações entre a Prefeitura e o Núcleo Picinguaba de administração do PESM. Porém, ainda existem algumas barreiras e dificuldades neste sentido.

Essas dificuldades e barreiras, encontradas pelos gestores no desenvolvimento de atividades integradas e que sejam voltadas para o desenvolvimento do turismo e a conservação do ambiente, são apontadas por diversos motivos, de ordem técnica, política, sociocultural e administrativa. Dentre eles: ausência de recursos humanos qualificados para o desenvolvimento de atividades; mentalidade da população local; ausência de políticas públicas voltadas para o turismo e o meio ambiente; existência de ocupação humana dentro do Parque e aspectos relacionados à regularização da situação fundiária, entre outros.

Uma questão que parece estar mais clara nesta gestão, mas que ainda representa uma dificuldade aos gestores locais, está relacionada com as comunidades tradicionais (caiçaras, quilombolas e indígenas) existentes no interior do Parque. Essas comunidades sempre representaram um “empecilho” para o Parque, haja vista que pela própria categoria da unidade de conservação (parque estadual) não é permitida a ocupação humana dentro destas áreas (BRASIL, 2006). A Prefeitura também tem certas dificuldades de realizar determinadas ações em prol dessas comunidades, por estarem em área de Parque (administração estadual) e ao mesmo tempo serem cidadãos de Ubatuba. Os depoimentos que se seguem tratam dessa questão:

“[...] a gente procura se entrosar ao máximo, não só com o Parque, mas com as comunidades que convivem, de modo até celular, com a gestão do Parque. Então, são situações bastante conflituosas [...] Pega o caso da Picinguaba, com os problemas de esgoto, com os problemas de coleta de lixo... enfim você acaba tendo uma série de problemas [...], o cara acaba tendo dificuldade em ter acesso por quê? Porque está engessado, você não pode tomar atitudes porque é área de conservação [...] Então, você não pode tomar algumas ações. E, fora isso, os problemas que a gente enfrenta [...] o Parque não permite que algumas coisas sejam desenvolvidas [...] E este quadro foi bastante alterado, é muito difícil você conseguir essa alteração [...] Além de ter a demanda da comunidade convencional, você ainda tem a parte étnica: você tem quilombolas, você tem demandas, uma série delas, você tem a comunidade indígena como demanda também, uma série delas, cada uma com sua peculiaridade em função de ser quem é. Você vai mexer com quilombola, então você tem que tratar com toda a estrutura do movimento negro brasileiro ou do movimento afrodescendente brasileiro. Tem toda uma estrutura bastante delicada de trato. A indígena então, mais complicado ainda, que se insere na questão da Funai [...]. É supercomplicado! ” (A1)

“[...] Tem uma relação difícil, pela questão que os problemas das comunidades chegam na Prefeitura, e a Prefeitura às vezes não pode dar esse apoio maior, por estar dentro de um parque. As pessoas não vão ao palácio do governo reclamar que não tem luz, que não tem saneamento, que não tem escola ou que não tem saúde, mas o Parque impede às vezes que a Prefeitura faça benefícios locais por estarem em área de Parque. Então acho difícil você consertar a sua casa, como a gente ouve relatos de moradores de área de Parque, mas eles não têm como reclamar para o Estado. A relação da comunidade com o Parque é muito difícil, e sobra para a Prefeitura nesse meio, tendo que fazer a articulação. Eu acho que esse é um dos maiores problemas do Parque que tem ocupação humana [...]”. (A5)

Acredita-se que, com o novo zoneamento previsto no Plano de Manejo, a realização destas atividades irá acontecer de maneira mais efetiva. Além disso, o Parque parece que mudou sua visão com relação à existência dessas comunidades.

“Existem muitos problemas de relacionamento do Parque com as comunidades inseridas no seu entorno. A comunidade nunca aceitou essa presença do Parque da forma inicial. Hoje o próprio Parque (a administração) percebeu esse erro e busca se capacitar para compreender e fazer uma boa gestão dessa comunidade. Eu participei recentemente, de uma capacitação da própria comunidade, realizada pelo Parque para que essa comunidade possa participar mais ativamente nos conselhos, uma atitude muito louvável por parte do governo do Estado. Então, a gente percebe claramente uma tentativa de aproximação e de entendimento entre as partes como essas comunidades vivem dentro da área de Parque, mas a Prefeitura dá todo o suporte como se fosse perímetros urbanos [...] A relação Parque-morador chegou a um ponto difícil, então o parque está mudando de posição. A Prefeitura sempre procurou atender as comunidades, mas nunca através das políticas do Parque. Hoje, a política do Parque e a política da Prefeitura começam a conter uma certa sintonia... uma integração de atividades [...]”. (A2)

“[...] não há recursos pra indenizar a todos e remover, e nem faz sentido, porque de uma certa maneira os tradicionais protegem a causa né? Se deixarem de instalar, provavelmente as áreas vão ser ocupadas por outras pessoas que compraram a terra, tem toda uma invasão em turismo e especulação imobiliária que a gente não vai conseguir conter. Melhor a presença deles, e, também além de eles terem direito constitucional, que tem a ocupação de 250, 300 anos, se eles forem indenizados vai gerar outro problema social e ambiental, em outro trecho da cidade, vão pressionar o Parque igualmente só que nos sertões, em costas. No geral mais problema ambiental. Então, é da nossa compreensão que é importante a permanência e estabelecimentos de espaços para a negociação [...]”. (A4)

Contudo, algumas ações de ordem administrativa, por parte da Prefeitura, poderiam ser mais bem contempladas, de forma menos burocrática para atender as necessidades das comunidades de um modo geral, isto é, tanto as que estão dentro dos limites do Parque quanto as que estão fora. Este aspecto é apontado no depoimento de alguns gestores (A4 e A5):

“Eu acho que a Prefeitura está tentando se organizar [...] mas eu não vejo ainda no real! E, assim a grande oportunidade que a Prefeitura perde é de fortalecer essas comunidades, de capacitá-las pra receberem bem e formatando o trabalho delas para poderem ter um recurso melhor [...] A maneira que eu vejo é assim: às vezes, as comunidades começam com uma ação, e a Prefeitura não dá esse apoio

técnico [...] Então às vezes as pessoas estão começando a fazer alguma coisa [...], eu tive um exemplo: tinha uma comunidade que estava se organizando, fazendo plaquinha. Falei: vai lá na Prefeitura, na Secretaria de Turismo e conversa a respeito. Aí disseram para eles apresentarem na próxima reunião do Conselho Municipal de Turismo. Quer dizer, a comunidade não funciona desse jeito. Eles falam: estamos fazendo uma coisa legal! Vocês acham legal? No que vocês podem ajudar? [...] Então eles sentiram um balde de burocracia na cabeça [...] No meu ponto de vista seria esperteza da Prefeitura mandar um técnico lá, auxiliar essa coisa que está saindo deles. Não adianta a Prefeitura chegar com um projeto pronto e você apoiar o máximo, ajudá-los a formatar e valorizar esse trabalho que foi feito na comunidade, e colocar um balde de burocracias para que eles escrevam [...] porque a comunidade não escreve projeto, eles vão fazendo [...], e como essa comunidade vai ter quem formate isso num projeto escrito para ser apresentado no Conselho Municipal de Turismo, que é formado por pessoas de nível mais alto, com nível de escolaridade maior, que essas pessoas das comunidades não se sentem à vontade de conversar ou dialogar com essas pessoas [...]. As pessoas não acreditam por não terem esse apoio, às vezes logístico, às vezes de formação, às vezes de uma página virtual, de estar fazendo essa propaganda [...] e com isso você eleva a alto estima da comunidade, eles começam a acreditar na gestão, acreditar no serviço público, e acreditar nessa parceria real da Prefeitura. Eu imagino que esses seriam os melhores caminhos, e não com retorno em curto prazo, mais em médio e longo prazo”. (A5)

“[...] O que a Prefeitura tem que analisar também sobre a ótica de uma nova obra, é qualquer cidadão que for construir uma casa na cidade deve ter planta aprovada, etc. A Prefeitura precisa criar uma jurisprudência pra atendimento disso, que não é como qualquer cidadão normal, que paga um técnico que faz um projeto e dá entrada. Tem que dispor de um técnico pra fazer um projeto para a comunidade, porque ela não dispõe de recursos pra fazer um projeto pro Município. Então nós fizemos sete reuniões pra discutir esse assunto e a Prefeitura não incorporou esse procedimento criando forma de agilizar [...]”. (A4)

A gestão do Município possui algumas deficiências de ordem administrativa ou legislativa, como, por exemplo, a ausência de um Conselho Municipal de Meio Ambiente, bem como de uma Política Municipal de Meio Ambiente. Além disso, constatou-se que o Conselho Municipal de Turismo foi recentemente criado e, pela primeira vez, um Plano Municipal de Turismo vem sendo desenvolvido (A1 e A2). Ora, em um município onde o principal vetor econômico é a atividade turística e 80% de seu território é protegido por unidades de conservação, a inexistência destas políticas até o momento realmente se configura em um problema.

Como se pode notar, a burocracia ainda impede o desenvolvimento de algumas ações de maneira mais agilizada. Contudo, foram inseridas duas subprefeituras no Município (uma ao Norte e outra ao Sul), o que já significa um grande avanço para a gestão do território, pois como afirmou um dos gestores “você tem um subprefeito atuando dentro da tua área. O poder da palavra da comunidade acaba crescendo mais, então você passa a ter uma representatividade maior da Prefeitura, seria mais fácil das ações acontecerem” (Ator 1).

Outro problema citado pelos gestores para o desenvolvimento de atividades que buscam o desenvolvimento do turismo está relacionado à organização do *trade* turístico, isto é, à mentalidade das pessoas envolvidas com a atividade turística. Esta é uma dificuldade percebida por alguns gestores:

“[...] a população entende ainda que o fato de existir 80% do município em território transformado em unidade de conservação significa tolher o desenvolvimento e implica uma mudança de modelo de desenvolvimento, não necessariamente tolher, implica uma outra forma de desenvolvimento possível de ser realizada nessa região, voltar a vocação que ela tem, que é de proteção [...] É de turismo sim, mas um turismo diferenciado não só o turismo que é praticado, um turismo que tenha condição de se desenvolver o ano todo não só sazonal. Essa mentalidade é muito geral, principalmente nós comerciantes que dominam a cidade [...] Então são grupos que têm persistido ao longo do ano, o ano inteiro, porque tem estabelecimentos conectados que se complementam nas suas funções e que ficam muito fortes [...] que estão funcionando de acordo com esse turismo sazonal. Esses grupos, eles ainda estão muito presentes e predominantes [...] Esses grupos mais fortes acabam tendo uma interferência forte na política do Município [...] Então acaba ficando [a administração] um pouco submetida a essa visão também, por mais que queira até modificar [...] Então, as dificuldades passam por essa leitura ainda, da mentalidade da população local, que está embutida na atuação dos gestores [...]”. (A4)

“[...] Então, hoje você vê um ambiente absolutamente, até 2004 principalmente, vê um ambiente absolutamente desorganizado e não rentável no cenário do trade turístico local. [...] Você tem unidades celulares não interligadas, que atuam como verdadeiras ilhas [...] atraindo seus clientes, atuando diretamente no varejo: você pega o Ecoresort Itamambuca [...] trabalhando sozinho; no outro extremo o chalé Água Doce, que também trabalha sozinho com mídia específica na televisão ou vendendo pacote, ele lá isolado na Praia Dura; você vê na outra ponta lá em baixo também o Sítio Santa Cruz, também se associando a escolas, se associando a entidades de Receptivo e também fazendo trabalho isolado, ou seja, não há um entrosamento muito grande. Por quê? O Trade, de um modo geral, vem sendo muito maltratado no decorrer dos anos. Então ele tem em relação ao poder público um descrédito fantástico, uma auto-estima lá embaixo, uma rentabilidade baixíssima, uma amplitude de curva da sazonalidade também muito alta, ou seja, são fatores que acabam levando o comerciante para um desestimular quase que irreversível. E, independentemente a isso, você tem uma desconstrução do mercado formal em função da própria informalidade do ambiente [...]”. (A1)

“[...] o que falta é justamente essa organização do setor para que se instale um turismo no Parque. O que existe hoje é o que todo mundo conhece, essa invasão no período da alta temporada e a cidade toda vazia em outros períodos, enquanto a cidade tem atrativos suficientes para manter turistas o tempo todo sem sombra de dúvidas”. (A2)

Portanto, observa-se que os comerciantes ainda têm uma visão voltada para o turismo sazonal, mas deve-se ressaltar também que a oferta de serviços básicos, tais como saneamento (coleta de lixo, abastecimento de água e tratamento de efluente), ainda apresenta muitos problemas no Município, que carece de infra-estrutura básica para atender aos próprios cidadãos. Um dos gestores afirma que seria totalmente inviável “dimensionar uma cidade pra receber temporariamente 1 milhão de habitantes [...] A rede seria enorme, as condições seriam

absurdas. Nós teríamos ‘trabalho para fantasma’. Então não vejo como a gente realizar uma política nesse caso [...]” (A2). Entende-se que isto seja uma dificuldade, como foi apresentado na análise da Agenda 21, mas será que não seria hora de dimensionar esta estrutura para um atendimento mínimo aos cidadãos e aos turistas?

Com relação à educação voltada para a conscientização ambiental dos turistas e dos moradores, os gestores afirmam que ainda não existe uma ação desenvolvida nesse sentido. O que se percebe é que falta uma integração entre as Secretarias de Educação, Meio Ambiente e de Turismo e o Parque neste aspecto.

“A educação dos turistas ainda não começou. Está sendo elaborado um Plano de Turismo, e esse plano vai contemplar essa questão da educação ambiental para os turistas. A educação ambiental local é transversal, são várias secretarias que atuam nessa questão. Não existe uma centralização, uma política de educação ambiental. Este papel vai ficar reservado futuramente talvez ao Conselho Municipal de Meio Ambiente [...] Fazer um projeto de educação ambiental para 1 milhão de pessoas que nos procura em um curto espaço de tempo é um pouco ambicioso. Não é a vontade da Prefeitura que vai conseguir uma solução para isso. Então tem que fazer um planejamento mais detalhado para obter algum resultado, e temos que contar sem dúvida com a participação do Parque [...]”. (A2)

“Com os turistas a gente teve uma ação nesse verão passado. Foi na questão do projeto Cuid’água, que é de uma ONG parceira da Agenda 21 [...], mas a gente não teve uma ação direta. Fizemos um trabalho na praia, conscientizando as pessoas das questões ambientais. Em relação ao turismo, a gente tem alguns trabalhos com as associações de bairros, tentando que eles se reúnam e se fortaleçam nessa proposta de formatar algum espaço turístico no bairro deles, para poder receber essas pessoas, ou seja, receber os turistas, mas a gente não tem nenhum trabalho concreto. A gente faz às vezes um trabalho de articulação, de ver uma comunidade que está começando a se organizar, e colocar eles em contato com a Secretaria de Turismo, tentando organizar nesse sentido [...]”. (A5)

“[...] a educação ambiental está alocada direto para a Secretaria do Meio Ambiente. Então não há uma relação muito saudável entre a Secretaria da Educação, a Secretaria do Meio Ambiente e a Secretaria de Turismo, no quesito educação ambiental. Não existe esse processo [...]. Algumas coisas já foram desenvolvidas [...], só que nas escolas é muito complicado. Então a grade que você tem pra cumprir, a carga horária é muito difícil [...]. Já que seria o currículo escolar convencional, a carga já é superpesada. Além disso, você ainda tem que inserir uma disciplina que envolveria turismo e meio ambiente, de quem eu enfrentaria resistência? Não dos administradores das secretarias, muito pelo contrário, porque eles têm a intenção de fazer isso [...] Então, a maior resistência que eu tenho [...] hoje para poder inserir esse ferramental é a própria Secretaria de Educação em função de carga, da quantidade de matéria, que os currículos já exigem normalmente”. (A1)

‘[...] a gente fez, em 98-2000, um trabalho intenso de capacitação de representante com todas as escolas do Município, ou eram professores, ou eram diretores, ou coordenador. Esses educadores fizeram curso de quase 100 horas de duração [...] coordenado pelo Parque, com parceiros diversos, incluindo a Prefeitura e o Estado, várias ONGs, vários setores da cidade [...] E esse processo previa a elaboração de planos de trabalho, ao final, para que fosse desenvolvido nas escolas tanto a temática ambiental do Município como a outra parte, que trataria o Parque, a Mata Atlântica [...] Essa foi a educação ambiental principal que a gente

incentivou a ser realizada. Depois dessa época, houve uma mudança dentro da Secretaria do Estado e da Prefeitura também, de gestão normal, e houve uma preocupação menor, por parte deles, de dar seqüência ao trabalho [...]”. (A4)

“A Prefeitura de Ubatuba e o Parque Estadual da Serra do Mar (PESM) e outras entidades criaram a Câmara Técnica de Ecoturismo, instrumento necessário para viabilizar a prática do Plano de Manejo do PESH, cujo objetivo consiste em organizar e profissionalizar o ecoturismo no Município”.. (A3)

Por meio dos depoimentos apresentados, pode-se perceber uma nítida evolução no sentido de se desenvolverem atividades integradas entre os órgãos administrativos. Porém, as barreiras e problemas ainda são diversos e, muitas vezes, estão fora do alcance dos gestores locais.

5.4. Análise global dos resultados da pesquisa

A análise global dos resultados teve como foco a existência ou não de integração (das relações, das ações e informações) e os problemas e barreiras que dificultam, impedem ou prejudicam o processo de gestão do território de Ubatuba, no que diz respeito ao desenvolvimento do turismo e a conservação do ambiente.

Este foco de análise envolveu os documentos analisados pela pesquisadora (item 5.1) e o conteúdo das falas (discurso) relativas às respostas dos gestores pesquisados dadas nos Questionários (item 5.2) e nos seus depoimentos (item 5.3).

Para a administração das áreas naturais protegidas, não existe uma estrutura de sistema de gestão considerada ideal, de acordo com Brito (2000) e o sistema deve sofrer ajustes às necessidades e condições de cada país. O mesmo acontece com relação à gestão do turismo.

No Brasil, a função da administração destes sistemas está concentrada, principalmente, nas mãos do poder público, sobretudo no que diz respeito à criação de normas (legislação e regulamentação), administração de recursos, implementação de infra-estrutura básica e a determinação de prioridades. Entretanto, segundo Medeiros et al. (2006), a partir da década de 1980, com a abertura política e a preocupação com a questão ambiental, surgiram movimentos organizados que se tornaram influentes atores no processo de elaboração e execução de políticas públicas, em parceria com o Estado.

Estes fatos podem ser considerados elementos favoráveis no processo evolutivo de construção das políticas públicas no Brasil. A participação da sociedade em todas as etapas do processo favorece a construção de ações mais descentralizadas e efetivas.

Para John Swarbrooke (2000, p. 81), “[...] a única forma de obtermos êxito no desenvolvimento de formas mais sustentáveis de turismo será o resultado de um trabalho conjunto de todos os interessados em turismo [...]”. Além disso, comentando sobre este assunto, Irving (2002, p. 26) coloca que:

É fundamental, no entanto, que alguns pressupostos sejam trabalhados mais amplamente na direção do denominado turismo sustentável, entre os quais, a co-responsabilidade, o envolvimento efetivo das populações locais na tomada de decisões, o compromisso de geração de renda às populações do destino turístico a ser desenvolvido, o estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado e o fortalecimento de mecanismos de descentralização e capacitação de recursos humanos, em escala local [...].

Assim, entende-se que as iniciativas dos governos municipais para o desenvolvimento da atividade turística e conservação do meio ambiente são essenciais, principalmente se integradas com as ações dos governos federal e estadual, que são fundamentais para estimular o turismo regional, sobretudo no que diz respeito à normatização da atividade, incentivo e promoção de recursos humanos e viabilização da necessária infra-estrutura nas áreas de destino. Contudo, essas ações não dependem somente do papel do poder público, mas também participação da população local.

Em síntese, o sistema deve estar organizado de maneira a criar uma estrutura de gestão em que ocorra uma integração entre os elementos gestores, em primeiro lugar, bem como participação dos segmentos empresariais e de todos os atores sociais e agentes institucionais que atuam na região, para que possam influenciar na tomada de decisões e, ao mesmo tempo, aumentar o seu sentimento de pertencimento à localidade, por meio do exercício da cidadania.

No que se refere aos instrumentos de gestão territorial estudados, a integração (das ações, das relações e das informações) é contemplada em alguns momentos. Porém, verificou-se também a existência de diversas deficiências relacionadas à construção dos documentos, que poderiam ser equacionadas a fim de facilitar o processo de gestão.

Quanto à integração, pôde-se perceber que os três documentos abordam a preocupação com o desenvolvimento sustentável do Município e, com isso, apresentam intenções de realizar ações para atender a esse objetivo, tais como: atender às necessidades da

população local, assegurando melhoria na qualidade de vida (saneamento, emprego, habitação, educação, etc.); desenvolver o ecoturismo; realizar programas de conscientização da população; zelar pela qualidade do ambiente, cuidando da conservação dos aspectos naturais, históricos e culturais; incentivar a participação popular na gestão; desenvolver atividades; implantar os planos de manejo das unidades de conservação existentes; estabelecer relações de parcerias com a iniciativa privada (institutos de pesquisa e assistência técnica, universidades, empresariado local, etc), terceiro setor (ONGs, organizações sociais de interesse público e associações), bem como com as demais esferas administrativas envolvidas (municipal, estadual e federal). Os documentos mencionam também a importância da articulação em nível regional: o Plano Diretor²¹ e a Agenda 21, com os municípios vizinhos, a fim de se implementar um Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável; e o Plano de Manejo, com os núcleos administrativos do Parque Estadual da Serra do Mar, a fim de trocar experiências entre os gestores, prevenir problemas e minimizar as deficiências.

Além disso, os documentos prezam pela gestão democrática e participativa, por meio da participação da sociedade organizada e dos conselhos (consultivos, distritais, municipais, entre outros mais específicos) e das câmaras técnicas que foram criados e/ou estão sendo implementados.

A existência de um conselho gestor, constituído pelos órgãos públicos atuantes na região e por representantes da sociedade civil local, é condição fundamental para a construção de um processo democrático de gestão, especialmente em áreas protegidas (COZZOLINO e IRVING, 2006).

Estes organismos deverão se articular entre si e proporcionar o exercício da cidadania, onde a sociedade civil poderá fiscalizar ações e gastos públicos, bem como manifestar demandas, necessidades e prioridades na área de abrangência de cada conselho.

Tendo em vista que os documentos foram recentemente instituídos, sendo que um deles (Agenda 21) ainda encontra-se em processo de desenvolvimento, não se pode garantir que estas ações venham a ser colocadas em prática. Entretanto, pelo fato de estarem sendo contempladas, já se pode considerar como um aspecto favorável à formação de políticas públicas locais.

²¹ O Plano Diretor Municipal trata desta questão somente no Capítulo II, Seção XIV, artigo 258, que se refere à Agenda 21. (PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE UBATUBA, 2006, p. 65).

Quanto às barreiras e problemas, foram identificados na análise dos documentos alguns aspectos que podem dificultar a gestão efetiva. No Plano Diretor, por exemplo, não são especificados os mecanismos para a realização das ações propostas, ou seja, são apresentados os objetivos, as diretrizes e ações estratégicas das políticas públicas, mas não os meios práticos para alcançá-las. Com isso, a tomada de decisões fica sob a responsabilidade dos gestores locais, que muitas vezes podem não contar com os recursos técnicos e financeiros necessários para o desenvolvimento destas decisões. Assim, as ações ficam engessadas ou não são desenvolvidas de maneira eficaz. Outro aspecto crítico identificado nesta análise está relacionado ao tratamento dado às políticas de turismo e de meio ambiente, que são abordadas de maneira setorial, como ocorre, por exemplo, nos setores da agricultura, indústria, comércio, etc.

Entretanto, de acordo com Little (2003, p. 19):

O fator “meio ambiente” afeta cada setor de maneira diferente, de tal modo que, idealmente, cada setor deve incorporar a dimensão ambiental às suas ações [...] Em outras palavras, os problemas ambientais cruzam transversalmente todos os setores produtivos e, por esse motivo, precisam ser resolvidos em cada setor com base em um programa integrado de políticas ambientais.

Com relação ao desenvolvimento do turismo, o Plano também contempla a atividade de maneira setorial e, sobretudo, segmentada, com políticas pontuais para o turismo náutico, o ecoturismo, o turismo esportivo, o entretenimento, o turismo cultural, etc. A atividade turística deveria se inserir de forma organizada como uma só atividade, principalmente pelo fato de ser a principal atividade econômica da cidade, assim como as políticas ambientais, de modo a envolver os demais setores de maneira integrada.

O turismo é uma atividade que transforma os espaços e, se não for planejado de maneira eficiente, pode ocasionar grandes impactos sociais e ambientais. Sendo assim, as políticas de turismo e de meio ambiente devem caminhar juntas.

De acordo com Souza et al. (2003, p. 81):

Na esfera municipal, o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas da administração pública para o tratamento das questões ambientais deve sempre ser feito buscando-se a harmonia das diversas políticas públicas setoriais e a integração dos demais instrumentos normativos e de planejamento que referenciam a gestão municipal.

Uma outra barreira encontrada nesta análise está relacionada a este aspecto: os instrumentos de gestão estudados não contemplam em seus conteúdos a importância de

integração entre eles e nem citam essa necessidade, exceto o Plano Diretor, que propõe a implantação das ações do Plano de Manejo e tem seção específica para a Agenda 21. Além disso, verificou-se que apesar de todos os documentos analisados possuírem em seu enfoque a sustentabilidade e apresentarem dinâmicas metodológicas similares, pois prevêem uma governança participativa, estes documentos não possuem bases territoriais coincidentes: o Plano Diretor divide o Município em cinco distritos administrativos; a Agenda 21 trata a questão de maneira regional; e o Plano de Manejo divide a área do Parque em zonas específicas. Esses fatores podem ser considerados problemáticos para uma gestão integrada.

Entretanto, no conteúdo das falas dos gestores entrevistados, este aspecto não foi citado em nenhum momento por eles e talvez possa não se caracterizar como um impeditivo ou uma dificuldade no desenvolvimento de ações integradas.

Além disso, na prática, algumas questões que são consideradas nos documentos não ocorrem ou não ocorreram de fato. Por meio das entrevistas, verificou-se que o Parque não participou da elaboração do Plano Diretor Municipal. Na verdade, as audiências e conferências eram abertas ao público, mas os gestores do Parque acreditam que a participação deles poderia ter sido realizada por meio de reuniões específicas e não junto à comunidade, por meio das conferências municipais, pois não tinham o mesmo enfoque. Para a elaboração do Plano de Manejo, a Prefeitura participou de oficinas de planejamento específicas, onde eram tratados os assuntos de interesse do poder público municipal.

O que se pôde perceber, por meio da análise dos documentos e do depoimento dos gestores é que existem diversas intenções de integração sendo propostas, sendo que algumas ações já estão em andamento, o que permite inferir que está ocorrendo uma mudança de postura por parte dos gestores e no próprio desenvolvimento das políticas públicas. Dentre as ações que possibilitam essa afirmação estão: congelamento de áreas de ocupações irregulares no interior do Parque; participação dos gestores nos conselhos e câmaras técnicas instaurados para a gestão do território; gestão compartilhada de áreas ocupadas no interior do PESM; a gestão compartilhada da Casa da Farinha enquanto atrativo turístico; e a intenção de assinatura do Termo de Cooperação Técnica para gestão compartilhada entre a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo e a Prefeitura de Ubatuba, ou seja, entre a administração do Parque e a administração municipal.

Pode-se verificar que, por meio do desenvolvimento destas ações, as relações entre os dois órgãos de administração pública estão abertas e possuem grandes possibilidades de se integrar de maneira efetiva, como já vem acontecendo com algumas ações. Entretanto, apesar

dessa importante intenção de cooperação que vem se estabelecendo e se propondo, os gestores citam algumas barreiras e problemas que dificultam o processo de gestão do turismo e do meio ambiente. Dentre as barreiras, destacam-se: ausência de políticas públicas voltadas para o turismo e o meio ambiente; falta de visão a longo prazo, bem como planejamento; falta de recursos disponíveis para os programas de turismo e de meio ambiente; capacidade institucional fragilizada; e infra-estrutura básica de serviços deficiente para atender aos próprios cidadãos.

Com relação aos problemas, os gestores apontam principalmente: falta de envolvimento das pessoas envolvidas com a atividade turística, cuja mentalidade é acostumada com o turismo sazonal e predatório e não reconhece o potencial do Município para o turismo ecológico; desarticulação entre as secretarias municipais; falta de valorização divulgação e promoção do PESM enquanto atrativo; e falta de participação da população nos processos de gestão.

Assim, percebe-se que a gestão do Município possui algumas deficiências de ordem administrativa, técnica, política e cultural que dificultam o desenvolvimento deste processo de maneira efetiva. Entretanto, pode-se dizer que algumas dificuldades já apresentam algumas soluções. No que se refere às políticas ambientais e turísticas para a gestão do território, elas não são inexistentes, na realidade, estão estabelecidas no Plano Diretor, mas no entanto são superficiais e tratam de aspectos básicos para a gestão urbana e não de questões específicas ao desenvolvimento do turismo e à proteção da natureza. A necessidade de se desenvolver uma Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA) e uma Política Municipal de Turismo é essencial em um território como o de Ubatuba, e já estão sendo consideradas por esta administração. O Conselho Municipal de Turismo foi recentemente criado e, pela primeira vez, um Plano Municipal de Turismo está sendo desenvolvido. A instituição do Conselho Municipal de Meio Ambiente e, conseqüentemente, o desenvolvimento de uma Política Municipal de Meio Ambiente também estão em processo de elaboração.

Entretanto, ainda existem diversas dificuldades a serem transpostas que poderiam ser equacionadas a fim de facilitar o processo de gestão.

O desenvolvimento da capacidade de gestão das instituições ocorre pelo aprimoramento de sua estrutura organizacional, sendo isso extremamente necessário. Devem ser elaboradas diretrizes para melhorar a eficiência das instituições, pois essas diretrizes vão permitir direcionar as ações para atingir os objetivos propostos.

Outro fator apontado no discurso dos gestores é que eles têm sérias deficiências, no que se refere a recursos humanos qualificados para o desenvolvimento de atividades, nem recursos suficientes para a realização de programas de turismo e meio ambiente, o que ocasiona várias dificuldades na gestão deste processo.

Além disso, algumas barreiras excedem a alçada dos gestores locais, tais como a existência de ocupação humana dentro do Parque e aspectos relacionados à regularização da situação fundiária.

Acredita-se que, dentro de todo processo de gestão, em qualquer área, a integração de relações, das ações e informações só poderá acontecer se, além dos conhecimentos e recursos necessários ao desenvolvimento das atividades, existir também o envolvimento das pessoas, o comprometimento profissional, e uma atitude positiva e de abertura para as mudanças e transformações que farão parte do processo de integração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa permitiu inferir algumas considerações no que diz respeito à identificação de problemas e barreiras existentes entre as administrações públicas do município de Ubatuba e do Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar, que dificultam a gestão integrada entre estas duas esferas administrativas, bem como a agregação de valor do Parque enquanto atrativo turístico para o local.

Dentre os principais problemas e barreiras identificados estão: desarticulação de ações entre as secretarias municipais; ausência de definição de mecanismos práticos para a realização das ações propostas nos instrumentos de gestão territorial; falta de recursos humanos e financeiros; burocracia; ausência de políticas públicas voltadas ao turismo e ao meio ambiente; e a cultura populacional acostumada ao desenvolvimento do turismo de forma sazonal.

As razões, que justificam as dificuldades identificadas pelos gestores do Parque e do Município e pela pesquisadora em incorporar a questão ambiental ao desenvolvimento do turismo local, estão diretamente relacionadas às deficiências de integração nas relações, nas ações, nas informações entre os dois órgãos públicos, embora nesta gestão tenha-se percebido que o processo está em fase de modificação.

O instrumento proposto permitiu a análise dos documentos relativos à gestão territorial de Ubatuba e poderá servir também como instrumento para análise da gestão em outros municípios que tenham situações semelhantes, permitindo a pontuação dos aspectos positivos e negativos a eles relacionados. Sua aplicação possibilitou desvelar que existem problemas e dificuldades de ordem administrativa, econômica, política e técnica, relacionadas à elaboração dos documentos que envolvem o processo de gestão do território de Ubatuba, no que se refere ao desenvolvimento socioeconômico e turístico do local, bem como à conservação do meio ambiente.

Entretanto, apesar dos documentos estudados estarem longe de se integrar em seus conteúdos, de maneira a possibilitar uma gestão compartilhada, o que facilitaria a criação e a implantação de políticas públicas locais mais efetivas, verificou-se uma evolução na visão da administração local quanto à importância do desenvolvimento sustentável da cidade.

Acredita-se também que a implementação da Agenda 21 local, por meio da sensibilização e mobilização das comunidades, contribua significativamente para a conscientização da população para os aspectos relacionados à construção de políticas públicas, incentivando sua participação nos processos decisórios. A forma participativa, apesar de economicamente custosa, permite a busca de um maior consenso admitindo que se planeje e se implemente um plano mais integrado e ajustado à realidade.

Assim, pode-se dizer que os três documentos estudados são subsídios teóricos fundamentais para nortear o desenvolvimento, promoção e implementação de políticas públicas municipais e, entre outras questões, têm em comum o fato de ter em sua essência a relação com a busca do desenvolvimento sustentável e aspectos relacionados ao planejamento participativo.

Embora o turismo seja hoje uma das principais atividades econômicas do Município de Ubatuba, observou-se por meio da pesquisa que não existem políticas públicas específicas relacionadas ao desenvolvimento do setor; e esse desenvolvimento vem acontecendo de maneira desorganizada e sem qualquer planejamento que seja compatível com a conservação dos recursos naturais e culturais do Município. Essa falta de planejamento ocasiona diversos problemas de ordem econômica, administrativa e social.

Entende-se que, com a elaboração e implementação dessas políticas, como está sendo proposto no momento, pela atual administração, estes problemas venham a ser minimizados, e o turismo possa se organizar de maneira mais efetiva. Além disso, é fundamental que a população se organize de forma a participar mais dos processos de planejamento local e fortalecer seu poder de reivindicação e decisão, pois com a fiscalização da atuação dos órgãos públicos, estes tendem a melhorar em qualidade e oportunidade.

Outra questão é identificada é que a existência do Parque Estadual da Serra do Mar no Município pode representar uma alternativa estratégica para a economia do Parque, por meio do desenvolvimento do ecoturismo. Essa modalidade representa uma alternativa ao turismo de massa restrito às temporadas e mesmo ao veraneio ou à segunda residência, que pouco interagem economicamente com a cidade e são características do turismo que acontece em Ubatuba (sol e praia).

Tanto a questão da conservação ambiental como a da preservação da cultura são aspectos fundamentais para o desenvolvimento do turismo, especialmente, o ecoturismo. Em uma cidade como Ubatuba, que possui 80% do território protegido por unidades de

conservação, na qual o turismo é a principal atividade econômica e onde existem variadas comunidades tradicionais (quilombolas, caiçaras e indígenas), a necessidade de se incentivar a educação para o ambiente, para o turismo e para a preservação da cultura se intensifica. Entende-se que, com o desenvolvimento, promoção e implementação de novas políticas públicas sociais, que valorizem a geração de renda, habitação, saúde e educação, possa ser melhorada a qualidade de vida da população local e conseqüentemente a dos turistas, beneficiando diretamente todo o Município.

As ações que estão sendo desenvolvidas em conjunto entre os gestores do Núcleo Picinguaba do PESH e a Prefeitura são exemplos da possibilidade de se realizar ações integradas, bem como a gestão compartilhada entre diferentes esferas administrativas e podem servir como referência a outros municípios que possuam unidades de conservação (federais ou estaduais) em seu território, ou mesmo aos demais municípios que são abrangidos pelo PESH.

Contudo, observa-se também que a gestão pública municipal necessita de reformas, tendo em vista não oferecer o respaldo necessário com relação à fiscalização, apoio e divulgação do Parque enquanto atrativo.

Assim, entende-se que seja necessário que o arcabouço legal permita e promova a integração da gestão territorial entre os entes federativos, de forma a buscar uma solução para a concorrência de competências voltada para a conservação ambiental e o desenvolvimento do turismo e, que além disso, os interesses também estejam voltados para os mesmos objetivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Josimar Ribeiro de et al. *Planejamento Ambiental: caminho para a participação popular e gestão ambiental para nosso futuro comum – uma necessidade, um desafio*. Rio de Janeiro: Thex, 1999. (Biblioteca Estácio de Sá)

ASSIS, Lenilton Francisco de. Turismo de segunda residência: a expressão espacial do fenômeno e as possibilidades de análise geográfica. *Revista Território*, Rio de Janeiro, ano VII, nº 11, 12 e 13, set./out. 2003.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 6023 – Informação e documentação: referências - elaboração*. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 10520 – Informação e documentação: apresentação de citações em documentos*. Rio de Janeiro, 2001.

AULICINO, Madalena Pedroso. Algumas implicações da exploração turística dos recursos naturais. In: RODRIGUES, Adyr Balastrieri (org.). *Turismo e Ambiente: reflexões e propostas*. São Paulo: Hucitec, 2002, p. 27-36.

AZEVEDO, Júlia. Turismo – Políticas Públicas, Recursos Humanos e Educação Ambiental. In: IRVING, Marta de Azevedo. *Turismo: o desafio da sustentabilidade*. São Paulo: Futura, 2002. p. 185-219.

BARRETTO, M. *Planejamento e Organização do Turismo*. Campinas: Papirus, 1991.

BECKER, Bertha. Política e Planejamento do Turismo no Brasil. In: YAZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana Fani Alessandri; CRUZ, Rita de Cássia Arizza (orgs.). *Turismo: espaço, cultura e paisagem*. São Paulo: Hucitec, 1999. p. 181-192.

BELISÁRIO, Roberto. A ciência e a presença humana no litoral. *Com ciência*. São Paulo, n. 40, 10 mar. 2003. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/litoral/lit04.shtml>> Acesso em: 21 jun. 2007.

BELLEN, Hans Michael van. *Indicadores de Sustentabilidade: uma análise comparativa*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 256 p.

BENI, Mário Carlos. *Análise Estrutural do Turismo*. 8. ed. São Paulo: Senac, 2003.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação?*. 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) Cidades*. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>> Acesso em: 1 mar. 2006.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225 da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jul. 2000.

BRASIL, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 133 ed., 11 jul. 2001.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação, SNUC*. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. 6 ed. com as alterações introduzidas pela Lei nº 11.132, de 4 de julho de 2006, e pelo Decreto nº 5.566, de 26 de outubro de 2005. MMA/SBF, 2006, 56p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio TC/BR/FUNATURA. *Gestão dos Recursos Naturais: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira*. Brasília, IBAMA, 2000.

BRASIL. Ministério da Saúde (Conselho Nacional da Saúde). *Resolução 196*: dispõe sobre as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisa envolvendo seres humanos. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <www.ufrgs.br/bioetica/res19696.htm> Acesso em: 22 ago. 2006.

BRITO, Maria Célia Wey de. *Unidades de Conservação: intenções e resultados*. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2000.

CEBALLOS-LASCURAIN, Hector. O ecoturismo como um fenômeno mundial. In: LINDBERG, Kreg; HAWKINS, Donald (ed.). *Ecoturismo: um guia de planejamento e gestão*. Tradução de Leila Cristina de M. Darin. São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 1995, p. 23-30.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução a Teoria Geral da Administração*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 1998.

CORTELLA, Mário Sérgio. Educação como instrumento de mudança social. In: RIBEIRO, Helena; VARGAS, Heliana Comin (orgs.). *Novos Instrumentos de Gestão Ambiental Urbana*. São Paulo: Edusp, 2004, p. 43-54.

COSTA, Patrícia Côrtes. *Unidades de Conservação: matéria-prima do ecoturismo*. São Paulo: Aleph, 2002.

COZZOLINO, Luiz Felipe Freire; IRVING, Marta de Azevedo. Gestão em Unidades de Conservação: um caminho teórico e metodológico possível a partir da ótica da governança na APA do Sana (Macaé- RJ). In: IRVING, Marta de Azevedo (org.). *Áreas Protegidas e Inclusão Social: construindo novos significados*. Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio; Núcleo de Produção Editorial Aquarius, 2006, p. 185-200.

CRUZ, Rita de Cássia. *Política de Turismo e Território*. São Paulo: Contexto, 2000.

DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. A história da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro. In: TERBORGH, John et al. (orgs). *Tornando os Parques Eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba: Editora da UFPR; Fundação O Boticário, 2002.

DEMO, P. *Metodologia do Conhecimento Científico*. São Paulo: Atlas, 2000.

DENCKER, Ada de Freitas Maneti. *Métodos e Técnicas de Pesquisa em Turismo*. São Paulo: Futura, 1998.

DIAS, Reinaldo. *Turismo Sustentável e Meio Ambiente*. São Paulo: Atlas, 2003.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. São Paulo: Hucitec; Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2004.

FAO. *Review of the State of World Aquaculture*. FAO Fisheries Circular nº 886, Rev. 1, 1997. 163p. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Aquacultura>> Acesso em: 21 jun. 2007.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 12 ed. São Paulo: Edusp, 2004

FERRARI, A. T. *Metodologia da Pesquisa Científica*. São Paulo: McGraw-Hill, 1982.

GIL, A. C. A entrevista. In: _____. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1994. cap. 10, p. 113-23.

GOMES, R. Análise de conteúdo. In: MINAYO, M. C. de S. (org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994. cap. 4, p. 67-78.

IGNARRA, L. R. *Planejamento Turístico Municipal: um modelo brasileiro*. São Paulo: CTI, 1999.

IRVING, Marta de Azevedo. Refletindo sobre o Ecoturismo em áreas protegidas – tendências no contexto brasileiro. In: _____. *Turismo: o desafio da sustentabilidade*. São Paulo: Futura, 2002, p. 47-67.

_____ (org.). *Áreas Protegidas e Inclusão Social*. Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio; Núcleo de Produção Editorial Aquários, 2006.

KEMF, Elizabeth. In search of home: Protected living in or near protected areas. In: _____. *The law of the mother: Protecting indigenous people in protected areas*. San Francisco: Sierra Club Book, 1993.

KINKER, Sônia. *Ecoturismo e Conservação da Natureza em Parques Nacionais*. Campinas: Papirus, 2002.

KUAZAQUI, E. *Marketing Turístico e de Hospitalidade*. São Paulo: Makron Books, 2000.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. Projeto e relatório de pesquisa. In: _____. *Metodologia do Trabalho Científico*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992. cap. 4, p. 99-135.

LITTLE, Paul E. Os desafios da política ambiental no Brasil. In: _____ (org.) *Políticas Ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências*. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003. p. 13-21.

LOCKWOOD, A.; MEDLIK, S. (org.). *Turismo e Hospitalidade no Século XXI*. Tradução Eliana Keeling e John Keeling. Barueri: Manole, 2003.

LUCHIARI, Maria Tereza. Turismo e cultura caiçara no Litoral Norte paulista. In: RODRIGUES, Adyr Balastrieri (org.) *Turismo, Modernidade, Globalização*. São Paulo: Hucitec, 2002.

LUCHIARI, Maria Tereza Duarte Paes. *O Lugar no Mundo Contemporâneo – turismo e urbanização em Ubatuba*. Tese (Doutoramento) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

MALTA, F.J.N.C. *Diretrizes para o Planejamento e sua Gestão no Litoral Norte Paulista*. 1993. Tese (Doutorado). São Paulo, 1993. Orientador: Prof. Dr. Brenno Cyrino Nogueira.

MALTA, F. J. N. C Planejamento e gestão do turismo no Litoral Norte paulista. In: YÁZIGI, E.; CARLOS, A. F. A.; CRUZ, R. de C. A. da (org.). *Turismo: espaço, paisagem e cultura*. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1999. p. 201-211.

MEDEIROS, Rodrigo; IRVING, Marta de Azevedo; GARAY, Irene. Áreas protegidas no Brasil: Interpretando o contexto histórico para pensar a inclusão social. In: IRVING, Marta de Azevedo (org.). *Áreas Protegidas e Inclusão Social*. Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio; Núcleo de Produção Editorial Aquários, 2006, p. 15-40.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, vol IX, n. 1, p. 41-64, jan/jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf>> Acesso em: 10 out. 2007

MENDONÇA, Teresa Cristina de Miranda. *Turismo e Participação Comunitária: “Prainha do Canto Verde”, a “Canoa” que não quebrou e a “Fonte” que não secou?*. 2004. Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidade e Ecologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

OLIVEIRA, Washington de. *Ubatuba*: documentário. São Paulo: Editora do Escritor, 1977.

PANZA, Tatiana Marchetti; SANSOLO, Davis Gruber. Turismo em Áreas Naturais Protegidas e a Necessidade de Desenvolvimento de Políticas Públicas Inclusivas: estudo de caso do Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar – Ubatuba. In: SEMINÁRIO DE ÁREAS PROTEGIDAS E INCLUSÃO SOCIAL, II, 2006, Rio de Janeiro. *Resumo Expandido em Anais...* Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa EICOS de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, 2006. Disponível em: <<http://www.ivt-rj.net/sapis/>>

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PETROCCHI, M. *Gestão de Pólos Turísticos*. São Paulo: Futura, 2001.

PIRES, Fernanda. *Modelo de Avaliação para Parques Nacionais: uma abordagem para atividades turísticas*. 2004. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

PRADO, Ricardo Chaves. Nossos parques vão bem? *Revista Horizonte Geográfico*, ano 10, n. 51, mai/jun. 1997, p. 35-44.

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE UBATUBA. Secretaria de Turismo. Ubatuba, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE UBATUBA. *Lei nº 2.892 de 15 de dezembro de 2006*. Ubatuba, 2006. Disponível em: <<http://www.ubatuba.sp.gov.br/luos/pd2007.php>> Acesso em: 27 abr. 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHABELA. *Agenda 21 Litoral Norte SP: integrar e mobilizar*. Ilhabela, 2003. Disponível em: <<http://www.sigrh.sp.gov.br/sigrh/ARQS/RELATORIO/CRH/CBH-LN/852/tr%20preenchido%20final%20simples.%20doc.doc>> Acesso em: 15 jun. 2006.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. Tradução: Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Helena; VARGAS, Heliana Comin (orgs.). *Novos Instrumentos de Gestão Ambiental Urbana*. São Paulo: Edusp, 2004.

RUSCHMANN, Doris Van de Meene. *Turismo e Planejamento Sustentável: a proteção do meio ambiente*. Campinas: Papirus, 1997.

SAGI, Luciana Carla. *Capacidade Institucional para a Gestão do Turismo: Estudo de caso do Estado de Santa Catarina*. 2006. Dissertação (Mestrado em Hospitalidade) – Universidade Anhembí Morumbi, São Paulo, 2006.

SANSOLO, Davis Gruber. *Planejamento Ambiental e Mudanças na Paisagem do Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar – Ubatuba*, São Paulo. Tese apresentada à banca examinadora para obtenção do Título de Doutor em Geografia Física, sob orientação do Prof. Dr. Felisberto Cavaleiro, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

_____. Centralismo e a participação na proteção da natureza e desenvolvimento do turismo no Brasil. In: IRVING, Marta de Azevedo (org.). *Áreas Protegidas e Inclusão Social*. Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio; Núcleo de Produção Editorial Aquários, 2006. p. 130-155.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. *Planos de Manejo das Unidades de Conservação – Parque Estadual da Serra do Mar – Núcleo Picinguaba*. Plano de Gestão Ambiental – fase 1. São Paulo, 1998.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. *Planos de Manejo das Unidades de Conservação – Parque Estadual da Serra do Mar – Núcleo Picinguaba*. Plano de Manejo – fase 2. São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.iflorestal.sp.gov.br/Plano_de_manejo/PE_SERRA_MAR/index.asp> Acesso em: 10 set. 2006.

SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados). Secretaria de Economia e Planejamento. *Perfil Municipal de Ubatuba*, 2005. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfil.php>> Acesso em: 5 mar. 2006.

SELLTIZ, Claire; WRIGHTSMAN; Lawrence; COOK, Stuart. *Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais*. São Paulo: EPU, v. 3, 1987.

SILVA JÚNIOR; J. H. da. *A Política Interna do Turismo no Brasil*. Belo Horizonte: FACE-FUMEC, 2004.

SILVA, Armando Corrêa da. *O Litoral Norte do Estado de São Paulo*: formação de uma região periférica. 1975. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Instituto de Geografia, São Paulo, 1975, 273 p. (Série Teses e Monografias, n. 20)

SOUZA, Elaine Castelo Branco et al. Desafios da gestão ambiental nos municípios. In: LITTLE, Paul E. (org.). *Políticas Ambientais no Brasil*: análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003, p. 65-88.

SWARBROOKE, John. *Turismo Sustentável*: gestão e marketing. São Paulo: Aleph, v. 4, 2000.

TERBORGH, John (org.). *Tornando os Parques Eficientes*: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Editora da UFPR; Fundação Boticário, 2002.

THE WORLD CONSERVATION UNION (IUCN). *Sustainable tourism in protected areas*: Guideliness for planning and management. IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, UK: 2002, 183 p.

TULIK, Olga. *Turismo e Meios de Hospedagem*: casas de temporada. São Paulo: Roca, 2001.

TYLER, D.; GUERRIER, Y.; ROBERTSON, M. (org.). *Gestão de Turismo Municipal*. Tradução Gleice Regina Guerra. São Paulo: Futura, 2001.

VALENTE, Ivan. Paulo Freire vive! Hoje, dez anos depois... *Sessão solene em homenagem a Paulo Freire (19/09/1921 – 02/05/1997)*. Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2 mai. 2007. Disponível em: <http://www.ivanvalente.com.br/CANAIS/especiais/paulofreire/artigos/Ivan_Valente.htm> Acesso em: 2 jun. 2007.

VITERBO JUNIOR, Ênio. *Sistema Integrado de Gestão Ambiental*: como implementar um sistema de gestão que atenda à norma ISO 14001, a partir de um sistema baseado na norma ISO 9000? São Paulo: Aquariana, 1998.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. Tradução Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Quadro de análise da metodologia de elaboração dos instrumentos de gestão territorial do município de Ubatuba (PANZA; SAN SOLO, 2006)

ASPECTOS ANALISADOS	INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE UBATUBA		
	PLANO DIRETOR	PLANO DE GESTÃO / MANEJO	AGENDA 21
DEFINIÇÃO	instrumento global e estratégico de implementação da política municipal de desenvolvimento econômico, social, urbano e ambiental	principal instrumento de planejamento e gestão do PESH.	um dos principais instrumentos p/ processos de mobilização, troca de informações, geração de consensos (problemas e soluções locais) e prioridades p/ gestão do LN
FINALIDADES	Ordenar atividades econômicas, estimular e facilitar instalação p/ melhorar índices de qualidade de vida.	PM 2006 - integrar propostas e gestão aos processos de planejamento e desenvolvimento regionais (Fase 2 do PGA 1998)	alcançar desenvolvimento sustentado do LN; auxiliar preservação das riquezas naturais, identidade regional e diversidade cultural
ATOES SOCIAIS ENVOLVIDOS	Prefeitura, câmara dos vereadores e comunidade.	segmentos da comunidade local; moradores do entorno, SMA, Sec. Agricultura, Ministério público, inst. pesquisas e universidades. PM 2006 - consultores externos ao IF	Comunidade local: Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela; setores governamentais e produtivos, ONGs
FORMAS DE PARTICIPAÇÃO	Audiências públicas, debates, publicidade e acesso aos documentos e informações produzidos	Reuniões de lançamento; preparatórias; oficinas de planejamento; audiências públicas e debates.	Reuniões, audiências públicas e debates.

ASPECTOS ANALISADOS			
	PLANO DIRETOR	PLANO DE GESTÃO / MANEJO	AGENDA 21
METODOLOGIA UTILIZADA	Processo participativo - banco de dados georeferenciado, cruzando mapas técnicos c/ informações sociedade. Município foi dividido em 5 distritos administrativos	PGA 1998 - (fase 1) Método ZOPP participativo; PM 2006 – (fase 2) planejamento participativo (consultores externos ao IF e gestores do núcleo)	Participação e mobilização da sociedade dos quatro municípios do Litoral Norte
TEMAS DISCUTIDOS	ordenamento do uso e ocupação do solo urbano e rural do Município, turismo, cultura, Agenda 21, saneamento, meio ambiente, segurança, habitação, mobilidade urbana, saúde, educação, emprego e renda etc.	PGA 1998 - integ. parque-entorno e des. sustentável, ocup. humana e reg. fundiária, uso público, gestão e infra-estrutura, proteção e fiscalização, conservação, recuperação e pesquisa. PM 2006 - temas, ativ. e ações prioritárias p/ gestão programas de manejo, utilização dos recursos materiais, humanos e financeiros	Temas da Agenda 21 global
COLETA DE INFORMAÇÕES		PM 2006 – PGA DE 1998; base cartográfica do IF; dados do meio físico, biótico, socioeconômico e situação fundiária	
AÇÕES ESTRATÉGICAS	Definição dos vetores básicos de desempenho econômico; Nomeação do Núcleo gestor do PDP; Elaboração de diretrizes gerais p/ implantação e fiscalização das ações de políticas públicas e administrativas desenvolvidas no Município.	PGA 1998 - elaborar matriz de planejamento, bases p/ plano de trabalho, proposta constituição comitê de gestão. PM 2006 - etapas de diagnóstico, análise, elaboração de propostas e monitoramento com o pensamento estratégico, p/ que o Parque possa atingir objetivos.	Institucionalizar Ag. 21; criar fundo munic. e reg.; apoiar institucionalização do Fórum Reg. de pol. pub. sustentáveis e Ag. 21 do LN e reconhecê-lo como espaço p/ discussão, elaboração e acompanhamento participativo de pol. pub. p/ desenvolvimento sustentável

APÊNDICE B – Ficha de inspeção para análise dos documentos

QUESITOS DE AVALIAÇÃO O documento contempla:	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
1- GESTÃO AMBIENTAL • Abastecimento de Água • Ecossistemas - o Floresta Atlântica - o Mangues - o Dunas - o Costeiras - o Praias • Esgoto • Coleta de Lixo • Arborização urbana/espços livres • Áreas Protegidas			
2-EDUCAÇÃO • Meio Ambiente • Turismo • Preservação da Cultura			
3- METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO E IMPLANTAÇÃO Atores sociais envolvidos • Poder Executivo Municipal/Estadual? • Poder Legislativo Municipal? • Instituições e agências governamentais: Municipal, Estadual, Federal? • Organizações Não-Governamentais? • Entidades de Classe Patronais? • Sindicatos? • Universidades? • Associação de Moradores? • Instituições religiosas • Consultores externos			

QUESITOS DE AVALIAÇÃO O documento contempla:	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Áreas de abrangência • Municipal? • Regional? • Estadual? • Nacional?			
Dinâmica de Planejamento • Construção coletiva dialógica? • Consulta pública? • oficinas de planejamento? • Reuniões preparatórias? • Publicação de documentos e informações? • Audiências públicas? • Debates públicos? • Reuniões de lançamento? Níveis de Participação • Pseudoparticipação? • Participação Parcial? • Participação Plena?			
4- RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS • Parque Estadual • Prefeitura • Agenda 21			
5- POLÍTICA DE TURISMO • Planos de Turismo Integrado • Programas de turismo • Projetos de turismo			
6- CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA INTEGRAÇÃO DO TURISMO E MEIO AMBIENTE • Adequação do Perfil do gestor • Adequação do quadro técnico às necessidades do órgão gestor? • Adequação da política de recursos humanos? • A definição das características do relacionamento entre gestores?			

QUESITOS DE AVALIAÇÃO O documento contempla:	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Cont. item 6- • O estabelecimento de cargos e funções, atividades e tarefas para gerir as ações dos profissionais envolvidos na gestão?			
7- AÇÕES ESTRATÉGICAS / INTENÇÕES : A integração com: • O Município? • A região? • O Estado? • A União? Implantação de: • Núcleos Gestores? • Comitês Gestores? • Conselhos Municipais? • Fundos Municipais?			
8- ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA • A relação público-privado? • Adequação da oferta (infra-estrutura de serviços)? • Acesso? • A cobertura assistencial? • Organização e integração da rede de serviços em uma lógica hierarquizada e regionalizada? • Participação popular e controle social?			
9- NÍVEL DAS PRÁTICAS • Ações de promoção do turismo sustentável? • Ações de vigilância de riscos relacionados ao turismo? • A articulação entre as ações de promoção, proteção, recuperação e reabilitação do turismo sustentável? • Estratégias de acolhimento ao turista? • Características do trabalho das equipes multiprofissionais?			

QUESITOS DE AVALIAÇÃO O documento contempla:	SIM	NÃO	OBSERVAÇÕES
Cont. item 9- • Seguimento de protocolos relacionados às ações para um turismo sustentável ?			
10- PREVISÃO DE ORÇAMENTOS • Plano Plurianual • Programas de turismo • Características relativas ao financiamento setorial? • A existência de iniciativas intersetoriais? • A existência de base de apoio político? • A autonomia financeira do setor (Turismo / Meio Ambiente)?			

APÊNDICE C – Questionário para a análise da gestão dos *stakeholders*

Parte A - RAPPORT

Prezado(a) Sr.(a),

Solicitamos sua colaboração no sentido de participar de uma pesquisa relacionada a nossa Dissertação de Mestrado em Hospitalidade da Universidade Anhembi Morumbi – SP, que objetiva identificar barreiras existentes entre a administração pública do município de Ubatuba e o Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar e analisar as dificuldades encontradas pelos gestores locais no estabelecimento de ações integradas de desenvolvimento do turismo e conservação do meio ambiente.

Para tal, pedimos sua colaboração para responder primeiramente um questionário e, após, participar de uma entrevista e responder algumas perguntas sobre as atividades relacionadas à gestão do turismo e do meio ambiente, tendo liberdade de aceitar ou não. Esclarecemos que esta pesquisa não tem como objetivo avaliá-lo e sim conhecer o seu trabalho e como ele é realizado, sendo mantido o anonimato de sua pessoa.

Desde já agradecemos sua atenção e colaboração e pedimos o preenchimento e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, documento importante e necessário para legalizar a utilização de suas informações, como dados para a pesquisa.

Grata pela sua colaboração.

Tatiana Marchetti Panza

Parte B - Questionário

Orientações: Favor responder na própria folha de perguntas e utilizar o verso, caso o espaço específico não seja suficiente.

1) O(A) Sr.(a) tem conhecimento sobre o conteúdo dos documentos relacionados à gestão do turismo em Parques? Sim () Não ()

2) Assinale abaixo os que conhece:

Plano Diretor do Município ()

Plano de Gestão Ambiental / Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar ()

Agenda 21 ()

Outros? () _____

3) Indique-os por ordem de utilização, assinalando 1º, 2º 3º

Plano Diretor do Município ()

Plano de Gestão Ambiental / Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar ()

Agenda 21 ()

4) Classifique os itens, abaixo especificados, relacionados à temática ambiental e do turismo no Município, de acordo com a sua ordem de importância (do 1º ao 7º)

() Abastecimento de Água; () Ecossistemas; () Tratamento de Esgoto; () Coleta de Lixo; () Arborização urbana/espços livres () Áreas Protegidas

Justifique os dois primeiros escolhidos

5) Qual o grau de importância que o(a) Sr.(a) daria para os seguintes temas a serem tratados pelo sistema de educação no Município?

A) Meio Ambiente: () Alta () Média () Baixa

B) Cultura regional: () Alta () Média () Baixa

C) Turismo () Alta () Média () Baixa

6) Dentre os temas acima, assinale com um X aquele que traz mais problemas e dificuldades de gestão:

A ()

B ()

C ()

Justifique: _____

7) Como o(a) Sr.(a) percebe as relações entre o Parque Estadual da Serra do Mar e o Município? Assinale com um X.

(a) Muito Integradas (b) Com alguma integração (c) Neutras (d) Conflituosas

Descreva o que considera ações de integração, problemas e barreiras:

8) O(A) Sr.(a) conhece a Agenda 21 da Região?

() Sim () Não

A Agenda 21 é perceptível no dia-a-dia da cidade?

() Sim () não

Como?

9) O(A) Sr (a) conhece a Política Municipal de Turismo?

() Sim () Não

10) Existe Plano de Turismo Integrado com os municípios do Litoral Norte?

() Sim () Não

11) Que aspectos o(a) Sr.(a) percebe e identifica no que se refere à capacidade institucional que seriam importantes para adequação ambiental do turismo em Ubatuba? Classifique de acordo com a sua ordem de importância (do 1º ao 6º)

() O perfil do gestor; () A adequação do quadro técnico; () A adequação da política de recursos humanos; () A definição das características do relacionamento entre gestores; () O estabelecimento de cargos e funções () As atividades e tarefas para gerir as ações dos profissionais envolvidos na gestão.

Justifique o item de maior importância

12) Considerando os aspectos relacionados à Gestão do Turismo e do Meio Ambiente no Município, responder:

12.1) Quanto às ações estratégicas municipais e sua integração com a região, o Estado e a União:

Aponte as barreiras que o(a) Sr.(a) identifica

Aponte os problemas que o(a) Sr.(a) identifica

12.2) Quanto à implantação de: comitês gestores; conselhos municipais e fundos municipais:

Aponte as barreiras que o(a) Sr.(a) identifica

Aponte os problemas que o(a) Sr.(a) identifica

12.3) Quanto à organização do sistema envolvendo a relação público-privado; a adequação da oferta (infra-estrutura de serviços; acesso; cobertura e organização e integração da rede de serviços):

Aponte as barreiras que o(a) Sr.(a) identifica

Aponte os problemas que o(a) Sr.(a) identifica

12.4) Quanto às práticas, envolvendo as ações de promoção do turismo sustentável; as ações de vigilância de riscos relacionados ao turismo; a articulação entre as ações de promoção, proteção, recuperação e reabilitação do turismo sustentável; as estratégias de acolhimento ao

turista; as características do trabalho das equipes multiprofissionais e o seguimento de protocolos relacionados às ações para um turismo sustentável:

Aponte as barreiras que o(a) Sr.(a) identifica

Aponte os problemas que o(a) Sr.(a) identifica

12.5) Quanto à previsão de orçamentos disponíveis para os programas de turismo e de meio ambiente

Aponte as barreiras que o(a) Sr.(a) identifica

Aponte os problemas que o(a) Sr.(a) identifica

13) Gostaria de apontar outros problemas e barreiras ? Cite-os:

APÊNDICE D – Roteiro de questões para entrevista com gestores da prefeitura municipal

- 1) Na sua opinião, como é a relação entre o município de Ubatuba e o Parque Estadual da Serra do Mar?
- 2) Tendo em vista a importância do Parque para a conservação ambiental local, como se desenvolve o relacionamento entre a Prefeitura e o núcleo de administração do Parque, nesse sentido?
- 3) Que tipos de ações a Prefeitura desenvolve dentro dos limites do Parque?
- 4) A Prefeitura oferece algum tipo de assistência aos serviços públicos tais como: médicos, dentistas, coleta de lixo, escolas, entre outros, dentro do Parque?
- 5) Com relação ao desenvolvimento do turismo e à conservação do meio ambiente, quais são as ações que a Prefeitura promove incentivando a educação ambiental tanto dos turistas como dos moradores?
- 6) A Prefeitura prevê a questão ambiental para as segundas residências?
- 7) O Município possui Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA), Conselho de Meio Ambiente (CMMA) e/ou Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA)? Como se desenvolve a atuação destes?
- 8) Os gestores municipais possuem capacitação sobre os instrumentos e as normas disponíveis para a formulação de Políticas Municipais de Meio Ambiente e de Turismo?
- 9) Tendo em vista a existência do Plano Plurianual Municipal referente ao quadriênio de 2006 a 2009, como ocorrem as participações para cada secretaria municipal?

- 10) Em 2003, Ubatuba foi um dos cinco municípios paulistas que mais receberam verbas referentes ao ICMS ecológico. Atualmente, o Município vem recebendo o repasse do governo do Estado? Como esta verba é aplicada?
- 11) Quais os principais problemas que percebe do poder público municipal, no que se refere ao turismo?
- 12) Na sua opinião o(a) Sr.(a) sente ou percebe barreiras e problemas relacionados a gestão do Parque? Quais são eles? Justifique.
- 13) O(A) Sr.(a) acredita que a administração do Parque poderia atuar mais efetivamente para o desenvolvimento da atividade turística e perpetuar a importância da conservação ambiental para o Município? De que maneira?
- 14) Existe algum tipo de ação que a Prefeitura realiza de maneira integrada com o Parque, em prol do desenvolvimento do turismo sustentável? Quais são elas?

APÊNDICE E – Roteiro de questões para entrevista com gestores do Parque Estadual da Serra do Mar

- 1) Na sua opinião, como é a relação entre o Município e o Parque Estadual da Serra do Mar?
- 2) Tendo em vista a importância do Parque para a conservação ambiental do Município, como é a atuação do Núcleo, nesse sentido?
- 3) A Prefeitura oferece algum tipo de assistência aos serviços públicos tais como: médicos, dentistas, coleta de lixo, escolas, entre outros, dentro do Parque?
- 4) Como é a relação dos gestores do Parque com o Instituto Florestal, Ibama e a Secretaria do Meio Ambiente do Estado? E com a Prefeitura?
- 5) Como é a relação do Parque com as comunidades tradicionais (quilombolas, caiçaras)?
- 6) Se fosse para elencar as dificuldades que o Núcleo Picinguaba vem enfrentando hoje, quais seriam elas?
- 7) Na sua opinião o(a) Sr.(a) sente ou percebe barreiras e problemas relacionados ao envolvimento da administração do Parque com a Prefeitura? Quais são eles? Justifique.
- 8) Existe algum tipo de ação que o Parque realiza de maneira integrada com a Prefeitura, em prol do desenvolvimento do turismo sustentável? Quais são elas?
- 9) Com relação ao desenvolvimento do turismo e à conservação do meio ambiente, quais são as ações que o Parque promove incentivando a educação ambiental tanto dos turistas como dos moradores?
- 10) O(A) Sr. (a) acredita que a Prefeitura poderia se envolver mais com os problemas do Parque?
- 11) Na sua opinião o(a) Sr.(a) sente ou percebe barreiras e problemas relacionados à gestão da Prefeitura? Quais são eles? Justifique.

12) O(a) Sr.(a) acredita que a administração do Município poderia atuar mais efetivamente para o desenvolvimento da atividade turística no Parque e perpetuar a importância da conservação ambiental para o Município? De que maneira?

13) O atual Plano de Manejo está sendo implementado? Como?

APÊNDICE F – Roteiro de questões para entrevista com gestores da Agenda 21 local / regional

- 1) Como está atualmente o projeto de implantação da Agenda 21 local? E da Agenda 21 regional?
- 2) Na sua opinião, como é a relação entre o município de Ubatuba e o Parque Estadual da Serra do Mar?
- 3) Quais são as próximas metas a serem desenvolvidas?
- 4) Como ocorre o processo de participação dos atores sociais envolvidos?
- 5) Se fosse para elencar as dificuldades que a Agenda 21 vem enfrentando hoje, quais seriam elas?
- 6) Tendo em vista a importância do Parque Estadual da Serra do Mar para a conservação ambiental do Município, na sua opinião, como é a atuação do Núcleo Picinguaba e da Prefeitura, nesse sentido?
- 7) Na sua opinião o(a) Sr.(a) sente ou percebe barreiras e problemas relacionados ao envolvimento da administração do Parque com a Prefeitura? Quais são eles? Justifique.
- 8) Com relação ao desenvolvimento do turismo e à conservação do meio ambiente, quais são as ações que a Agenda 21 promove incentivando a educação ambiental tanto dos turistas como dos moradores?
- 9) Existe algum tipo de ação que a Prefeitura realiza de maneira a integrar as ações estabelecidas pela Agenda 21, em prol do desenvolvimento do turismo sustentável? Quais são elas?
- 10) Na sua opinião o(a) Sr.(a) sente ou percebe barreiras e problemas relacionados à gestão do Prefeitura, no que diz respeito ao desenvolvimento do turismo e à conservação ambiental? Quais são eles? Justifique.

11) O(A) Sr.(a) acredita que a administração do Município poderia atuar mais efetivamente para o desenvolvimento da atividade turística e perpetuar a importância da conservação ambiental para o Município? De que maneira?

APÊNDICE G – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Título do projeto: Turismo e Meio Ambiente – Dificuldades de relações e de gestão entre o Parque Estadual da Serra do Mar e o município de Ubatuba

As informações abaixo visam sua participação voluntária neste estudo. Trata-se de um estudo de caso com abordagem qualitativa descritiva, cujo objetivo é analisar as barreiras existentes entre a administração pública do município de Ubatuba e o Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar e as razões pelas quais o Parque não agrega valor ao desenvolvimento socioeconômico e turístico do local.

O estudo em questão está sendo realizado como Dissertação de Mestrado para conclusão e obtenção do título de Mestre em Hospitalidade da Universidade Anhembí Morumbi.

Os dados serão coletados por meio de um questionário e entrevista e você terá que responder a questões relacionadas à gestão territorial do Município, no que tange ao desenvolvimento do turismo e a conservação ambiental.

A aluna pesquisadora e entrevistadora é Tatiana Marchetti Panza, sendo seu orientador Dr. Davis Gruber Sansolo. A pesquisadora em questão poderá ser encontrada no endereço Rua Mateus Grow, 378 – apto. 71, Pinheiros, São Paulo, telefone (11) 9120-0140.

As informações serão analisadas em conjunto com as dos demais pesquisados (as), não sendo divulgada a identificação de nenhum depoente. O anonimato será assegurado em todo o processo da pesquisa, bem como no momento da divulgação dos dados por meio de publicação em periódicos e/ou apresentação em eventos científicos.

Ficaram esclarecidos para mim quais são os propósitos do estudo e os procedimentos a serem realizados, que minha participação é isenta de despesas e que tenho a garantia do anonimato das minhas informações.

Acredito ter sido suficientemente informado a respeito do estudo e concordo voluntariamente em participar do mesmo, sendo que poderei retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante sua realização, sem penalidade ou prejuízo.

CIENTE

Assinatura do (a) pesquisado (a)

Data: ____/____/____

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Consentimento Livre e Esclarecido deste(a) para a participação neste estudo.

ALUNO – Pesquisador

ANEXOS

ANEXO A – Protocolo de intenções entre a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e o município de Ubatuba e plano de trabalho

MINUTA 1. Eliane Simões - 10 de agosto de 2005.

PROTOCOLO DE INTENÇÕES

PROTOCOLO DE INTENÇÕES QUE ENTRE SI CELEBRAM O ESTADO DE SÃO PAULO, ATRAVÉS DA SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE PELO SEU INSTITUTO FLORESTAL E O MUNICÍPIO DE UBATUBA, ATRAVÉS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE UBATUBA, OBJETIVANDO A GESTÃO COOPERADA DO NÚCLEO PICINGUABA DO PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO MAR.

Aos XX dias do mês de XX de 2005, pelo presente instrumento, de um lado o Estado de São Paulo, pela Secretaria do Meio Ambiente através do Instituto Florestal, doravante simplesmente denominada SMA/IF, neste ato representado por seu Secretário Sr. (ou Dr.) José Goldemberg e por sua Diretora Geral Sra. (ou Dra.) Maria Cecília Wey de Brito, com sede nesta capital, a Rua do Horto, 931, São Paulo-SP, e de outro lado a Prefeitura Municipal de Ubatuba, doravante simplesmente denominada PMU, neste ato representado pelo Prefeito Municipal Sr. Eduardo de Souza César, com sede no município de Ubatuba, a Rua Maria Alves, xx , Centro, Ubatuba - SP, tem entre si, certo e ajustado à celebração do presente Protocolo de Intenções, mediante as seguintes cláusulas:

CLÁUSULA PRIMEIRA - Do objeto

Constitui objeto do presente Protocolo de Intenções o desenvolvimento, pelo Instituto Florestal e a Prefeitura Municipal de Ubatuba, de atividades que visem à gestão cooperada do Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar, criado pelo Decreto Estadual nº. 10.251177 e alterado pelo Decreto Estadual nº. 13.313179.

Objetivos:

(i) Integração de políticas, nos âmbitos estadual e municipal, contribuindo efetivamente para o desenvolvimento sustentável do município de Ubatuba;

(ii). Envidar esforços para a gestão cooperada e participativa da área do município de Ubatuba que compreende o Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar, através do estabelecimento de parcerias com entidades governamentais, não-governamentais, e a iniciativa privada;

(iii) Viabilizar a gestão cooperada, através do desenvolvimento de mecanismos para a consecução e implantação de programas, projetos e ações integradas, com o respectivo monitoramento e controle;

(iv). Contribuir para a implantação do Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar-Núcleo Picinguaba (PESM-NP), bem como para a implementação prioritariamente dos seguintes Programas de Manejo:

- Programa de Proteção e Fiscalização;
- Programa de Pesquisa e Monitoramento;
- Programa de Educação Ambiental, Ecoturismo e Visitação Pública;
- Programa de Interação Socioambiental;

(v). Contribuir para a implantação do Plano Diretor do Município e da respectiva Lei de Uso do Solo, bem como para a sua implementação, prioritariamente no que diz respeito à porção territorial que faz parte da zona de amortecimento do PESMNP;

(vi) Desenvolver o planejamento ambiental e turístico do Município, de forma integrada, e a execução de políticas públicas priorizando o desenvolvimento do ecoturismo e do turismo de forma sustentável, por meio de diversas estratégias, tais como: reuniões, oficinas, seminários, workshops, entre outros, junto aos diversos setores do município de Ubatuba;

(vii). Promover a gestão integrada das áreas ocupadas no interior e entorno imediato do Núcleo Picinguaba, em parceria com outras instituições, quando conveniente às partes;

(viii). Fomentar, desenvolver e executar atividades educativas e de capacitação técnica específica para a conservação da Mata Atlântica e desenvolvimento sustentável, envolvendo instituições de ensino e pesquisa, organizações não-governamentais, iniciativa privada e comunidades moradoras dentro e no entorno do PESM-NP;

CLÁUSULA SEGUNDA - das formas e condições de execução

As metas, as etapas, as atividades a serem executadas, bem como o cronograma de desenvolvimento para viabilizar o objeto do presente Protocolo de Intenções, serão devidamente detalhados e integrarão o Plano de Trabalho, a ser elaborado no prazo de 90 dias após a sua assinatura.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - Para a consecução deste Protocolo de Intenções serão desenvolvidas atividades, desde que observadas as principais estratégias de ações conjuntas, definidas entre a SMA/IF e a PMU.

Principais Estratégias de Ações Conjuntas:

1. Gestão Integrada das áreas ocupadas no interior e entorno imediato do Núcleo Picinguaba (Ponta da Espia, Bairros da Almada, Promirim, Félix e Puruba);
2. Gestão das áreas ocupadas por comunidades tradicionais, no interior do Núcleo Picinguaba (Quilombolas, Caiçaras, índios guaranis);
3. Fomento para o desenvolvimento de pequenos pólos de ecoturismo dentro e no entorno do Núcleo Picinguaba (Cambury, Sertão da Fazenda, Sertão do Puruba, Promirim, Félix, Taquaral, Casanga, Corcovado, Sertão da Quina);
4. Desenvolvimento de Atividades de Educação Ambiental e Pesquisa;
5. Revitalização e Operacionalização da Casa da Farinha do PESM-NP;
6. Implantação de Bases de Pesquisa (bairros Puruba, Rio Escuro e Taquaral);
7. Implantação de bases de fiscalização e controle em pontos críticos (bairros do Cambury, Ubatumirim, Puruba, Pé da Serra);
8. Implantação das Bases Administrativas (regiões Sul e Norte);
9. Ordenamento, regulamentação e fiscalização do uso da estrada de acesso à Praia da Fazenda;

CLÁUSULA TERCEIRA - das atribuições da SMA/IF

Para a consecução dos objetivos a que se refere a Cláusula Primeira, a SMA/IF se compromete a:

1. Propiciar as condições técnicas e administrativas para a elaboração de Plano de Trabalho definindo metas, etapas, atividades e cronograma;
2. Alocar os recursos humanos, equipamentos e materiais posteriormente definidos no Plano de Trabalho;
3. Viabilizar mecanismos jurídicos e legais;
4. Analisar e autorizar o desenvolvimento de pesquisas, propostas técnicas, programas, projetos e ações relacionados com as atividades previstas no Plano de Manejo do PESM-NP e no Plano Diretor do Município;

5. Envidar esforços no sentido de estabelecer parcerias com instituições públicas elou privadas;

CLÁUSULA QUARTA - das atribuições da PMU

Para a consecução dos objetivos a que se refere a Cláusula Primeira, a PMU se compromete a:

1. Propiciar as condições técnicas e administrativas para a elaboração de Plano de Trabalho definindo metas, etapas, atividades e cronograma;
2. Alocar os recursos humanos, equipamentos e materiais posteriormente definidos no Plano de Trabalho;
3. Viabilizar mecanismos jurídicos e legais;
4. Analisar e autorizar o desenvolvimento de pesquisas, propostas técnicas, programas, projetos e ações relacionados com o previsto com as atividades previstas no Plano de Manejo do PESM-NP e no Plano Diretor do Município;
5. Envidar esforços no sentido de estabelecer parcerias com instituições públicas elou privadas;

CLÁUSULA QUINTA - da Vigência

Este Protocolo de Intenções passará a vigorar a partir da data de sua assinatura.

Parágrafo Primeiro - O prazo de vigência do Protocolo de Intenções é de 1 (um) ano, a contar da data de sua assinatura.

Parágrafo segundo - Este Protocolo de Intenções deve proceder ao Termo de Cooperação Técnica a ser assinado futuramente.

CLÁUSULA SEXTA - da Rescisão

Este Protocolo de Intenções poderá ser rescindido de comum acordo com os partícipes ou unilateralmente por qualquer deles, desde que uma das partes comunique a outra por escrito, com antecedência de 90 (noventa) dias, respeitadas as avenças em vigor dele decorrentes.

CLÁUSULA SETIMA - do Encerramento

E por estarem justos e convencionados, assinam o presente instrumento em quatro vias de igual teor e forma e para um só efeito, na presença das testemunhas abaixo.

Ubatuba, XX de XX de 2005.

Maria Cecília Wey de Brito
Diretora Geral do Instituto Florestal

Eduardo César
Prefeito Municipal de Ubatuba

Testemunha 1

Testemunha 2

Minuta preliminar Liça, 1º de agosto de 2005.

PLANO DE TRABALHO

Principais Estratégias de Ações Conjuntas

1. Gestão integrada das áreas ocupadas no interior e entorno imediato do Núcleo Picinguaba (Ponta da Espia, Bairros da Almada, Promirim, Félix e Puruba):

- Congelamento das ocupações irregulares, estabelecendo parcerias;
- Fiscalização, em parceria com instituições afins;
- Colocação de placas informativas e produção de folhetos orientadores quanto aos limites do Núcleo Picinguaba, zoneamento PESM-NP/Município/Gerenciamento Costeiro, regramento, legislação ambiental)
- Implantação de sistemas de demarcação de limites do NP em trechos críticos,
- Desenvolvimento de planos de uso do solo: micro zoneamento e regulamentação das atividades passíveis de serem desenvolvidas, pelas comunidades tradicionais;
- Implantação de medidas mitigadoras de impactos e monitoramento ambiental;
- Mobilização comunitária para gestão compartilhada;
- Fomento a atividades de geração de renda a populações do entorno do PESM-NP;
- Fortalecimento institucional;
- Fomento às políticas para realocação de ocupações que couberem remoção (Pé da Serra);
- Integração Plano Diretor e Lei de Uso do Solo, Plano de Manejo e Gerenciamento Costeiro;
- Gerenciamento da área do entorno do NP ou zona de amortecimento, também prevista na Lei de Uso do Solo (Zona de Promoção Paisagística).

2. Gestão das áreas ocupadas por comunidades tradicionais, no interior do Núcleo Picinguaba (Quilombolas, Caiçaras, índios Guaranis).

- Implantação do Plano de Uso Tradicional do Cambury: formação de grupos de trabalho para viabilizar procedimentos de autorização para cultivo de roças de subsistência, parceria para a pavimentação final da estrada do bairro junto à CODASP, implantação de sistema de energia, saneamento, captação de água e telefonia, cadastro e licenciamento para a produção de artesanato, pareceres técnicos para analisar pedidos de obras e reformas, definições de padrões construtivos adequados, implantação de guarita na entrada da estrada de acesso,

contratação pela PMU de agentes da comunidade para operação de serviços diversos, regularização de serviços de atendimento de turistas, fiscalização de serviços.

- Elaboração e implantação de Planos de Uso Tradicional para o Sertão. da Fazenda, Vila de Picinguaba e Sertão de Ubatumirim: montagem de grupos de trabalho interinstitucionais, elaboração participativa de zoneamento e regulamentação, mobilização comunitária e outras atividades do item anterior, incorporando novas áreas e criando outras categorias de manejo, quando couber;

3. Fomento para o desenvolvimento de pequenos pólos de ecoturismo dentro e no entorno do Núcleo Picinguaba (Cambury, Sertão da Fazenda, Sertão do Puruba, Promirim, Félix, Taquaral, Casanga, Corcovado, Sertão da Quina):

- Inventário dos atrativos ecoturísticos ao longo do NP, por setores estratégicos, através de parcerias com instituições de ensino e pesquisa;
- Estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada para a implantação de bases de visitação e pontos de controle de acesso aos atrativos;
- Implantação, operacionalização e controle de infra-estrutura necessária para implantação de pontos de visitação em setores estratégicos, da área do PESM-NP e entorno, em parceria com a iniciativa privada: guaritas, mini-bases, alojamentos, lanchonetes, mini-centros de visitantes, mirantes, estacionamentos, entre outros;
- Implantação de roteiros diversos e integrados aos vários pólos de ecoturismo, outros Núcleos do PESM e outras Unidade de Conservação do entorno (PEIA, PNSB, APA Cairuçu, Reserva da Joatinga), e contratação de mão de obra local para a operacionalização destes pólos;
- Criação de mecanismos legais para cobrança de ingresso e taxas de visitação (esse item não diz respeito ao protocolo com a PMU e sim ao PESM, tenho duvidas sobre enfiar a PMU nisto);
- Criação de mecanismos legais para regulamentação e controle das atividades e dos serviços prestados para atendimento dos ecoturistas (monitores, agências, receptivo, transportes, etc.),
- Criação de mecanismos para garantir segurança, qualidade e resgate dos usuários dos serviços a serem implantados,

- Elaboração de programação de comunicação: implantação de placas informativas, produção de folheteria, cadernos temáticos, entre outros;
- Capacitação de recursos humanos;
- Realização de oficinas, workshops para divulgação, planejamento integrado de políticas públicas para o ecoturismo e turismo sustentável, junto a todos os segmentos envolvidos;
- Implantação e operação de portais: Centro/Horto, Divisas (Carnbury/Paraty e Caragatatuba);

4. Desenvolvimento de Atividades de Educação Ambiental:

- Implantação e gerenciamento da Sala Verde na Base Centro do PESM-NP;
- Formulação de programas de capacitação continuada de professores, diretores escolares e alunos da rede de ensino municipal, contemplando também a contribuição para aplicação dos Parâmetros Curriculares Nacionais e das diretrizes educacionais do Município;
- Formulação de políticas educacionais para inserção da temática relacionada à Mata Atlântica, Gestão de Unidades de Conservação, Bacia Hidrográfica e Desenvolvimento e Turismo Sustentável sejam inseridas nas programações curriculares na forma de projetos interdisciplinares;
- Formulação de programas específicos para visitação aos vários trechos do Parque, a exemplo do "Escola no Parque", adequados a cada faixa etária;
- Produção de material para didático e informativo;
- Formulação de programas de capacitação continuada de agentes comunitários de saúde, lideranças comunitárias, formadores de opinião, atendentes de usuários e público em geral;

5. Revitalização e Operacionalização da Casa de Farinha do PESM-NP:

- Reforma do prédio e equipamentos, incluindo moinho de fubá;
- Implantação de melhorias: entreposto de venda de produtos locais, estacionamento, sistema de destinação adequada de efluentes;

- Destinação e adequação da antiga escola para a Associação de Moradores, visando a implantação de restaurante;
 - Incremento da produção de mandioca, de farinha, certificação e comercialização dos produtos e subprodutos, incluindo transporte de matéria-prima (de outros' agricultores) e dos produtos aos centros consumidores;
 - Realização de pesquisa histórica e arqueológica;
 - Produção de material didático, folhetos de divulgação e exposição fotográfica;
6. Implantação de Bases de Pesquisa (bairros Puruba, Rio Escuro e Taquaral);
 7. Implantação de bases de fiscalização e controle em pontos críticos (bairros do Cambury, Ubatumirim, Puruba, Pé da Serra);
 8. Implantação das Bases Administrativas (regiões Sul e Norte);
 9. Ordenamento, regulamentação e fiscalização do uso da estrada de acesso à Praia da Fazenda;