



Common-pool resource and sustainable development: the contributions of the Environmental Protection Area Coral Coast

Bens comuns e desenvolvimento sustentável: as contribuições da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais

GATTO, Deivdson Brito⁽¹⁾; VINHA, Valeria Gonçalves da⁽²⁾; LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira⁽³⁾

⁽¹⁾ 0000-0001-8339-6351; Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil, Pesquisador do Instituto Virtual para o Desenvolvimento Sustentável – IVIDES, E-mail: deivdson@gmail.com;

⁽²⁾ 0000-0001-6217-2471; Doutora em Ciências Sociais pelo Programa em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Brasil, Professora-associada do Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), E-mail: valeriadavinha@gmail.com;

⁽³⁾ 0000-0002-3163-8088; Doutora em Economia da Indústria e da Tecnologia, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil, Professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (Profnit/UFRJ), E-mail: ceciliialustosa@gmail.com.

O conteúdo expresso neste artigo é de inteira responsabilidade dos/as seus/as autores/as.

ABSTRACT

Common-use resources produce goods that combine characteristics of both private and public goods, making the management of these resources more complex. The Costa dos Corais Environmental Protection Area (APA) was established between the states of Alagoas and Pernambuco with the main objective of conserving coral reefs, seeking to organize economic activities that use common resources in its area of influence. This paper presents an analysis of the contributions of APA Costa dos Corais to sustainable development in the North Coast region of Alagoas, which comprises the municipalities of Passo de Camaragibe, São Miguel dos Milagres, Porto de Pedras, Japaratinga and Maragogi, whose economies exploit the resources of the Beach Zone (ZP) and the Visitation Zones (ZV), better known as natural pools. In addition to the socio-economic and environmental characterization, we characterized the environmental governance organizations and institutions operating in the region, using secondary and primary data from semi-structured interviews. We conclude that the implementation of the APA Costa dos Corais generated a great benefit to local socio-biodiversity by regulating and disciplining socioeconomic activities, exerting a strong influence on the municipalities covered, in view of the role played by the main manager of the APA, ICMBio Costa dos Corais, for two reasons: the quality of its bureaucracy compensates the weakness of municipal and state governments in the environmental management of the region, and the polycentric nature of its management, shared with all socioeconomic segments involved, corroborated by the high degree of legitimacy of the agency expressed by the interviewees.

RESUMO

Os recursos de uso comum produzem bens que aglutinam características tanto de bens privados como de bens públicos, tornando a gestão desses recursos mais complexa. A Área de Proteção Ambiental (APA) Costa dos Corais foi implantada entre os estados de Alagoas e Pernambuco com o objetivo principal de conservação dos recifes coralígenos, buscando ordenar as atividades econômicas que utilizam os recursos comuns em sua área de influência. Este trabalho apresenta uma análise das contribuições da APA Costa dos Corais para o desenvolvimento sustentável na região do Litoral Norte de Alagoas, que compreende os municípios de Passo de Camaragibe, São Miguel dos Milagres, Porto de Pedras, Japaratinga e Maragogi, cujas economias exploram os recursos da Zona de Praia (ZP) e as Zonas de Visitação (ZV), mais conhecidas como piscinas naturais. Além da caracterização socioeconômica e ambiental, caracterizamos as organizações e instituições de governança ambiental atuantes na região, utilizando dados secundários e primários, oriundos de entrevistas semiestruturadas. Concluímos que a implementação da APA Costa dos Corais gerou um grande benefício à sociobiodiversidade local ao regulamentar e disciplinar as atividades socioeconômicas no território analisado, exercendo forte influência nos municípios abrangidos, tendo em vista o papel desempenhado pelo principal gestor da APA, o ICMBio Costa dos Corais, por dois motivos: a qualidade da sua burocracia compensa a fragilidade dos governos municipais e estadual na gestão ambiental da região, e o caráter policêntrico da sua gestão, compartilhada com todos os segmentos socioeconômicos envolvidos, corroborado pelo elevado grau de legitimidade do órgão expresso pelos entrevistados.

INFORMAÇÕES DO ARTIGO

Histórico do Artigo:

Submetido: 30/10/2021

Aprovado: 10/02/2022

Publicação: 02/04/2022



Keywords:

Common-pool resource, Sustainable Development, Environmental Protection Area Coral Coast.

Palavras-Chave:

Bens comuns, Desenvolvimento Sustentável, Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais.

Introdução

Os recursos de uso comum produzem bens que aglutinam características tanto de bens privados como de bens públicos, tornando a gestão desses recursos mais complexa. Ostrom et al. (1994) apresentam uma tipologia dos bens disponíveis aos indivíduos de uma sociedade baseada em dois atributos: 1) Exclusividade do benefício: dificuldade de exclusão dos usuários da utilização do bem em função do alto custo social e 2) Subtrabilidade do uso: o consumo de cada usuário subtrai a disponibilidade do recurso para outros usuários. Os bens públicos caracterizam-se pela dificuldade em excluir quem se beneficiará do produto ou serviço, mesmo que não tenha contribuído para a sua produção, embora o consumo de um indivíduo pouco altera a disponibilidade à coletividade.

Em contraposição, os bens privados caracterizam-se pela alta subtrabilidade, já que diminuem à medida que são comercializados e requerem a intervenção humana para produção, sendo, portanto, exclusivos a quem pode comprá-los. Como são restritos aos seus usuários, os chamados “bens de clube” também são exclusivos a quem pode acessá-los, mas por serem produzidos para uma coletividade, mesmo que específica, possuem baixa subtrabilidade. Portanto, os recursos de uso comum são caracterizados pela dificuldade de exclusão dos beneficiários, já que o acesso a eles é livre e, em função disso, diminuem à medida que são consumidos, apresentando uma alta subtrabilidade.

Em função dessas características, os recursos e serviços ambientais são rotulados, economicamente, como bens de uso comum (Bredariol e Vinha, 2015), tornando-os dependentes de arranjos institucionais para a sua gestão, envolvendo não somente o Estado, mas, também, os atores sociais que usufruem de seus benefícios, de modo a facilitar a cooperação na solução dos conflitos associados ao seu uso. Diante disso, sustentamos que a criação e consequente implementação de uma Área de Proteção Ambiental (APA)¹ é um exemplo de arranjo institucional que busca assegurar o uso sustentável desses recursos nos territórios em que se inserem.

Criada em 1997, entre os estados de Alagoas e Pernambuco, a APA Costa dos Corais tem como objetivo principal a conservação dos recifes coralígenos, buscando ordenar as atividades econômicas que utilizam os recursos de uso comum em sua área de influência. Em 2013, com a implementação do Plano de Manejo, inicia-se efetivamente a gestão dos recursos de uso comum da UC em seu território de influência, envolvendo diversos atores. Neste artigo, apresentamos uma análise das contribuições da APA Costa dos Corais para o desenvolvimento sustentável na região, com ênfase nas ações de conservação dos recursos de uso comum. Dentre os territórios abrangidos pela UC, escolhemos a região do Litoral Norte de Alagoas que compreende os municípios de Passo de Camaragibe, São Miguel dos Milagres, Porto de Pedras,

¹ Uma das 12 categorias de Unidade de Conservação (UC) que compõe o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), Lei nº 9.985 de 2000, que divide as UCs em dois grandes grupos: proteção integral e uso sustentável, a APA faz parte do último grupo.

Japaratinga e Maragogi, cujas economias exploram os recursos de uso comum da Zona de Praia (ZP) e as Zonas de Visitação (ZV), mais conhecidas como piscinas naturais.

Inicialmente, apresentamos a fundamentação teórica, tendo como base o conceito de governança ambiental e os métodos da Teoria dos Recursos Comuns na análise do estudo de caso. No segundo tópico, realizamos uma breve caracterização socioeconômica e ambiental da região a partir de dados secundários; no terceiro, analisamos o quadro de governança ambiental dos recursos comuns da APA, formado por atores estatais e não estatais e, no tópico seguinte, realizamos uma análise das contribuições da APA Costa dos Corais ao desenvolvimento sustentável regional com base em dados primários coletados através de entrevistas com atores-chave. Por último, são apresentadas as considerações finais.

Fundamentos teóricos

Segundo a consagrada tese do enraizamento social (*social embeddedness*) de Karl Polanyi (1944), ao longo da história da humanidade, os sistemas econômicos sempre estiveram integrados às normas, às culturas e à ecologia das sociedades, e somente na economia moderna o mercado é tratado como veículo de maximização da utilidade. Fruto de uma alteração nas relações socioeconômicas, que passaram a colocar as transações de mercado acima das pessoas e do equilíbrio ecológico, o suposto mercado autorregulável inaugura um fenômeno social novo no qual as pessoas e a sociedade passariam a servir às necessidades do mercado, e não ao contrário.

Por outro lado, os efeitos nefastos do livre comércio gerariam como resposta um “contramovimento” em prol da proteção social e contra os excessos do mercado, visando preservar a integridade física humana e conservar a Natureza. Neste cenário, na visão de Polanyi, o Estado atuaria equilibrando as demandas do mercado e as dos “contramovimentos” com o intuito de proteger as commodities fictícias² (terra, trabalho e dinheiro) de seu impacto (Vinha, 2003). Ou seja, caberia ao Estado garantir um meio ambiente seguro, sadio e produtivo para todos, sem que nenhum grupo social fosse injustiçado.³

Acreditamos que em sua obra de 1990, *Governing The Commons*, Elinor Ostrom ressignifica o conceito de enraizamento social da economia nas sociedades por meio da crítica às teorias de análise de políticas aplicadas ao manejo de recursos naturais. Para Ostrom (1990), os modelos que enxergam no governo ou nos agentes de mercado o ator mais capacitado para lidar com os problemas da superexploração dos recursos naturais falham em explicar o uso sustentável desses recursos no longo prazo. Em suas pesquisas, a autora identificou casos de sucesso do manejo de diversos recursos naturais por comunidades e indivíduos por mais de

² Polanyi (1944) discorda da teoria econômica neoclássica e argumenta que os três fatores de produção (terra, trabalho e dinheiro) não são commodities genuínas, uma vez que a “terra” é apenas um outro termo para designar a Natureza, não sendo “produzida” pelo homem; o “trabalho” é a atividade humana que sustenta a vida, a qual também não é “produzida” para a venda; e o “dinheiro” é apenas um símbolo do poder de compra que passa a existir por meio do mecanismo das finanças estatais ou bancárias.

³ O termo “injustiça ambiental” vem sendo utilizado para nomear o fenômeno da imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais (Acselrad et al., 2009; Martinez-Alier, 2015).

um século ou, até mesmo, milênio, sem que houvesse intervenção de nenhum desses dois agentes. Ostrom (1990) credita às instituições – conjunto de normas e regras construídas socialmente que moldam o comportamento dos indivíduos e promovem a cooperação para o manejo de recursos – o caminho para solucionar o dilema dos comuns.

Para Mansbridge (2014), alguns pesquisadores enxergaram no trabalho de Ostrom uma mensagem “anti-Estado”, sentenciando que a ação coletiva local seria a melhor gestora dos recursos comuns. No entanto, diversos estudos de casos expostos na obra de Ostrom demonstram que o papel do governo central e do sistema judiciário nos acordos envolvendo uso de recursos de uso comum pode ser mais efetivo do que o dos governos locais. Para Mansbridge (2014), o modelo policêntrico de governo de Ostrom (1990) não postula que de “debaixo para cima” é bom e “de cima para baixo” é ruim, pois esta teoria pretende romper com a visão simplista e buscar as contribuições que podem ser dadas por todos os atores: poder público, associações privadas, associações de indivíduos apoiadas na reciprocidade informal, etc. (Mansbridge, 2014, p.10). Contudo, Ostrom ressalta o papel estruturante que o Estado pode assumir nesses arranjos, usando seu poder coercitivo intrínseco, ao fazer cumprir acordos estabelecidos, em especial, nos casos que envolvem recursos comuns de larga escala.

O campo da governança ambiental também reafirma a necessidade de “governo” nas questões ambientais, apesar da literatura fazer distinção entre os conceitos de “governo” e “governança”, caracterizando este último como a ausência do poder coercitivo do Estado (Paavola, 2007, p. 94). Para Paavola (2007), governança é o que os governos fazem, mas, às vezes, a governança ambiental não envolve o Estado, já que diversos usuários de recursos naturais, através dos arranjos coletivos, desempenham funções típicas de Estado, tais como legislar, administrar e adjudicar, como demonstraram os estudos de Ostrom (1990). Como destacam Muller e Surel (2002), a contribuição desses “novos” agentes é, em grande medida, o que caracteriza a questão da governança, pois este campo tem como principal objetivo compreender as inter-relações entre sociedade civil, Estado e mercado, que expressam um modo de governo no qual a implementação da ação pública não é exclusiva de uma elite político-administrativa, contemplando formas de coordenação de uma rede de atores estatais e não estatais para “[...] atingir os fins próprios discutidos e definidos coletivamente nos meios fragmentados, incertos” (Le Galès, 1998 apud Muller e Surel, 2002, p. 94). Levando em consideração esses conceitos, a governança ambiental expressa a ação política que comporta diferentes maneiras pelas quais as sociedades se organizam na gestão dos recursos de uso comum.

Metodologia

A metodologia adotada nesta pesquisa é a técnica de estudo de caso, na qual apresentamos a caracterização socioeconômica e ambiental e as organizações e instituições de governança ambiental atuantes na região selecionada. Além desse conjunto de dados

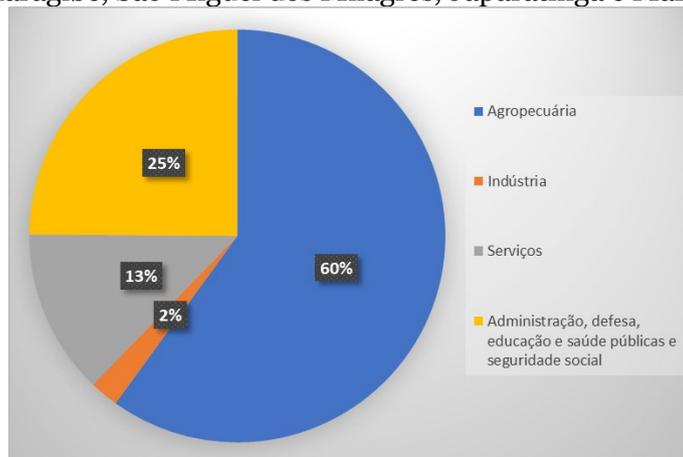
secundários, foi realizada uma pesquisa de campo por meio de entrevistas semiestruturadas com trinta e três atores sociais de diversos segmentos, a exemplo de representantes da associação comercial, da comunidade epistêmica, das esferas de governo, da hospedagens de charme, do legislativo, das ONGs socioambientais e das comunidades de pescadores artesanais.

Todos os entrevistados foram identificados pela técnica de amostragem de bola de neve e identificados no trabalho como estatais (EE) e não estatais (EN). A referida técnica de amostragem “(...) procura tirar proveito das redes sociais dos entrevistados identificados para fornecer ao pesquisador com um conjunto cada vez maior de contatos potenciais, sendo que o processo pode ser finalizado a partir do critério de ponto de saturação” (Vinuto, 2014 p. 204). Esse processo de identificação aconteceu entre os anos de 2018 e 2019, com a participação do pesquisador como ouvinte nas reuniões setoriais de revisão do Plano de Manejo da APA Costa dos Corais; reuniões ordinárias do Conselho Consultivo da APA Costa dos Corais (Conapacc) e entrevista com um representante do segmento de pousadas de charme, enquanto realizava pesquisas bibliográfica e documental. Cada entrevistado indicava outros potenciais entrevistados, sendo que o ponto de saturação utilizado na pesquisa foi o critério de repetição das informações fornecidas pelos entrevistados, e a representatividade de cada segmento social envolvido na governança ambiental da região analisada.

Seguindo as orientações do Comitê de Ética e Pesquisa (CEP), para garantir a segurança dos participantes e dos pesquisadores durante a pandemia da COVID-19, a maioria das entrevistas foram realizadas à distância por meio de chamadas de vídeo através dos aplicativos *WhatsApp*, *Google Meet* ou plataformas próprias de encontros virtuais das organizações. A primeira foi realizada em 18 de fevereiro de 2019 e a última em 27 de outubro de 2020. Os questionários foram divididos em duas partes: questões relacionadas à presença da APA Costa dos Corais e perguntas sobre as ações de conservação ambiental das organizações estatais e não estatais no litoral norte de Alagoas. Após transcritas, para agilizar e tornar o processo de análise dos dados mais preciso e menos exaustivo, foi utilizado o software *Qualitative Data Analysis (QDA) Miner*. De acordo com Lorenzetti et al. (2020), a utilização de softwares de análises quantitativas e qualitativas tem a vantagem de organizar, categorizar e agrupar os dados e, no caso do QDA Miner, o software tem a vantagem de ser gratuito.

Caracterização socioeconômica e ambiental do litoral norte de Alagoas

O litoral norte alagoano ainda mantém algumas das principais características econômicas de quando Alagoas era Comarca de Pernambuco, no século XVIII: a forte presença da cana-de-açúcar e culturas agrícolas para fins comerciais ou de subsistência, como mandioca e coco. Em média, na região, a composição do valor adicionado por setor é 60% para o setor agropecuário, 25% para os serviços públicos e seguridade social, 13% para serviços e 2% para a indústria, ver gráfico 1.

Gráfico 1. Média de participação dos setores em % no valor adicionado nos municípios de Passo de Camaragibe, São Miguel dos Milagres, Japaratinga e Maragogi em 2017.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de IBGE Cidades (2020).

Segundo o IBGE Cidades (2020), o Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios de Passo de Camaragibe, São Miguel dos Milagres, Porto de Pedras, Japaratinga e Maragogi totalizou R\$ 1,520 bilhões em 2017, ver tabela 1.

Tabela 1. Produto Interno Bruto (PIB), valor adicionado e dados do Cadastro Central de Empresas dos municípios de Passo de Camaragibe, São Miguel dos Milagres, Porto de Pedras, Japaratinga e Maragogi, em 2017, com base nos dados do IBGE Cidades.

<i>Indicadores</i>	Passo de Camaragibe	São Miguel dos Milagres	Porto de Pedras	Japaratinga	Maragogi
<i>PIB (x 1000)</i>					
<i>R\$ de 2017</i>	266.376,02	142.315,27	274.767,37	160.025,18	677.484,75
<i>PIB per capita</i>	17.228,90	17.740,62	34.496,84	18.931,17	20.567,24
<i>Valor adicionado bruto (x 1000)</i>					
<i>Agropecuária</i>	158.242,70	58.974,74	193.468,16	82.153,08	265.362,65
<i>% do valor adicionado</i>	60%	42%	71%	52%	41%
<i>Indústria</i>	5.909,99	2.974,92	5.753,76	3.869,64	19.519,50
<i>% do valor adicionado</i>	2%	2%	2%	2%	3%
<i>Serviços</i>	34.075,61	38.955,65	35.098,00	36.913,24	232.272,25
<i>% do valor adicionado</i>	13%	28%	13%	23%	36%
<i>Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social</i>	65.684,06	38.582,16	38.171,37	34.492,24	126.005,79
<i>% do valor adicionado</i>	25%	28%	14%	22%	20%
<i>Impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos e serviços</i>	2.463,67	2.827,80	2.276,07	2.596,98	34.324,55

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de IBGE Cidades (2020).

Desse total, cerca de 45% em Maragogi com R\$ 677 milhões, município com maior contribuição entre os demais, sendo a menor participação em São Miguel dos Milagres com cerca de 9% (R\$ 142 milhões). O PIB per capita dos municípios variou entre R\$ 17.228,90, em Passo de Camaragibe e R\$ 34.496,84, em Porto de Pedras. Entretanto, nas últimas quatro décadas o setor de serviços se expandiu consideravelmente nessa parte de Alagoas. O turismo emergiu como uma importante atividade socioeconômica, abrindo novas oportunidades de emprego e renda para a população. Por outro lado, também causou significativo impacto nos ecossistemas regionais, ameaçando as restingas e os recifes de corais, entre outros.

Em relação ao contexto demográfico e social, em 2019, o litoral norte de Alagoas apresentava uma baixa densidade demográfica, 71,69 (hab/km²), quando comparado à capital, Maceió, com uma taxa de 2.000 (hab/km²) (Ibge Cidades, 2020). Segundo o Atlas Brasil (2013), em 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) para os cinco municípios analisados estava situado na faixa de desenvolvimento baixo, com um percentual de pobreza que variou entre 41,76% da população em Japaratinga e 51,50% em Passo de Camaragibe. Passados nove anos, pouco coisa se alterou, já que cerca de 50% da população da região recebe benefícios do Programa Bolsa Família, segundo dados de 2019 (Brasil, 2020).

A principal característica ambiental da região é o expressivo conjunto de praias calmas próximas a remanescentes de Mata Atlântica, com presença de manguezais e restingas, e de recifes de corais que formam piscinas naturais de diversos tamanhos e formatos, além de rios com estuários ricos em biodiversidade.

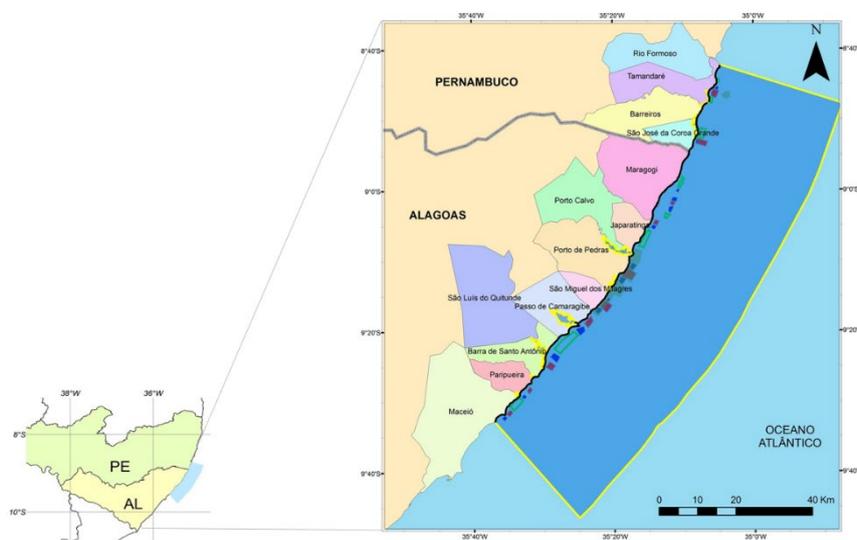
No entanto, esses elementos naturais podem sofrer ainda mais alterações em função do aumento na escala das atividades econômicas associadas ao setor turístico. A relativa conservação de alguns recursos naturais no litoral norte alagoano, manguezais e restingas, em comparação com outros pontos da zona costeira de Alagoas, desmistifica o entendimento de que a preservação ambiental só será atingida após o atendimento de necessidades materiais da vida. A corrente do ambientalismo denominada de “Ecologismo Popular” assinala que, à medida que a economia se expande, mais resíduos são gerados e, portanto, mais sistemas naturais são comprometidos, prejudicando grupos e pessoas que dependem desses recursos e serviços ambientais, como as praias e o mar, para a sua sobrevivência. São, justamente os grupos com menos acesso à propriedade privada que mais protegem os recursos de propriedade comum (Martinez-Alier, 2015). Dessa forma, não é precipitado afirmar que a conservação dos recursos naturais da microrregião do litoral norte alagoano é fruto, em grande parte, dos sistemas gestão comunitária ali existentes.

Governança ambiental do litoral norte de Alagoas

A APA Costa dos Corais, criada pelo Decreto Federal de 23 de outubro de 1997, inicia-se na margem direita da foz do rio Formoso, na praia dos Carneiros, no município de Tamandaré (PE), adentrando perpendicularmente no oceano Atlântico com 18 milhas náuticas

(33.358,32 m), e segue rumo sudoeste paralelamente à costa, percorrendo uma distância de 72,8 milhas náuticas (135.000 m) até atingir a foz do rio Meirim no bairro de Pescaria município de Maceió (AL). Abrange uma área aproximada de 413.563 mil hectares (ha), com cerca de 120 km de praias e mangues, ver figura 1 (Brasil, 1997). Esta APA foi criada para garantir a conservação dos recifes coralígenos e de arenito, preservar a população do peixe-boi marinho, proteger os manguezais e ordenar o turismo ecológico, científico e cultural. Atualmente, a UC conta em sua infraestrutura com uma sede em Tamandaré (PE), duas bases avançadas em Alagoas (Barra de Santo Antônio e Porto de Pedras) e uma equipe composta de 44 funcionários (Icmbio, 2019).

Figura 1. Mapa de localização da APA Costa dos Corais entre os estados de Alagoas e Pernambuco.



Fonte: Elaboração própria a partir de ICMBio (2013).

A presença de uma unidade de conservação do porte da APA Costa dos Corais alterou o modelo de governança ambiental nos municípios analisados, a presença da burocracia qualificada do ICMBio Costa dos Corais compensou a ausência de gestores públicos municipais e estaduais especializados em gestão ambiental, ausência confirmada, principalmente, pela baixa capacidade técnica e financeira dos municípios. A partir de 2011, a UC passa a contar com um fundo de perpetuidade através do projeto “Toyota APA Costa dos Corais” para dar suporte financeiro à gestão da APA Costa dos Corais. Desde então, a Fundação Toyota faz aportes anuais de um milhão de reais, sendo metade destinada ao apoio das atividades da APA e os 500 mil reais restantes para manter o referido fundo. Os aportes permitiram à gestão da UC estar menos vulnerável às oscilações orçamentárias do Ministério do Meio Ambiente, como também, melhorar a gestão ambiental local, uma vez que as despesas para a função “gestão ambiental” da maioria dos municípios do litoral norte de Alagoas, com exceção de Maragogi, não alcançavam 500 mil reais entre 2013 e 2018.

Dessa forma, pode-se afirmar que o órgão gestor da UC é o principal formulador e implementador das políticas ambientais na região, apoiado por outros atores estatais do âmbito federal, como o IBAMA e o MPF de Alagoas que, em 2009, ajuizou a ação civil pública responsável por acelerar a formação do Conselho Consultivo da APA, 2011, e a consequente elaboração e publicação do plano de manejo da UC, em 2013. Entretanto, apesar de fundamental, o ICMBio Costa dos Corais não é o único responsável pelos resultados positivos apresentados. A gestão da UC contou com a contribuição de atores não estatais ao longo do processo de implementação. A Toyota e a ONG SOS Mata Atlântica (Sosma) são responsáveis pelo desenvolvimento de ONGs locais, fruto do engajamento da comunidade na conservação ambiental, ao apoiar projetos socioambientais para geração de emprego e renda. Cabe lembrar, que antes da chegada da Toyota e seus parceiros, o setor empresarial de pousadas de charme da Rota Ecológica já vinha atuando na conservação ambiental da região, pois enxergaram a possibilidade de ganhar dinheiro, vendendo “qualidade de vida”.

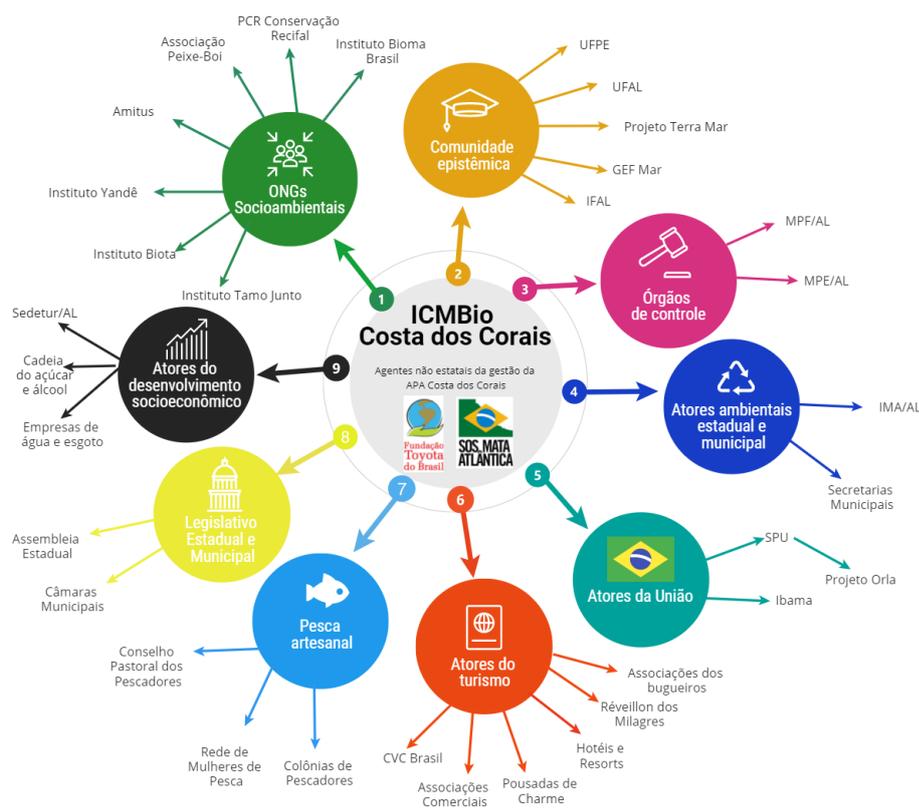
No nível municipal, a capacidade de gestão ambiental ainda é baixa quando comparada à gestão da APA Costa dos Corais, principalmente devido à ausência de uma estrutura administrativa, compartilhada ou específica. Há, também, um vácuo de atuação do poder legislativo municipal que não tem comissão permanente e quase nenhum Projeto de Lei relacionado à temática. No âmbito estadual, o IMA/AL se destaca por ter a competência de realizar o licenciamento ambiental nos municípios do litoral norte, à exceção somente de Maragogi, e pelo fato do estado de Alagoas ter uma estrutura para gestão ambiental consolidada, além da presença de órgãos colegiados e uma comissão permanente de meio ambiente na assembleia estadual.

A presença da comunidade epistêmica na criação, implementação e gestão da UC garante a geração de conhecimento, pois, sem dados, não existe a percepção de problema, nem consciência pública e, conseqüentemente, não existe processo político. Atualmente, seus principais representantes são os Programas Ecológicos de Longa Duração (PELD) de Tamandaré (UFPE) e PELD Costa dos Corais (UFAL). O Projeto Peixe-Boi, que fomentou a reintrodução do peixe-boi marinho no rio Tatuamunha em Porto de Pedras, conseguiu transformar a proteção do mamífero marinho em um elemento de dinamização socioeconômica, com rebatimentos positivos para a proteção dos estuários e manguezais da UC. Mesmo com resultados positivos, existe conflito entre os pescadores locais e o mamífero marinho, e a pesca artesanal vivencia um movimento de desinteresse pela atividade, com migração dos pescadores para os passeios de orla e para as piscinas naturais.

A análise da governança ambiental no litoral norte também permitiu a identificação dos principais atores com capacidade de intervenção dos recursos naturais da APA Costa dos Corais. A cadeia do turismo é o principal agente transformador e essa escala de transformação poderá se acentuar com a chegada do modelo de hospedagem baseados em resorts, construção do aeroporto de Maragogi, duplicação da rodovia AL 101 Norte e venda do destino “Alagoas”

no mercado europeu. Entretanto, a experiência de serviços de hospedagem das pousadas de charme da Rota Ecológica indica que este serviço pode caminhar alinhado com a conservação ambiental e a valorização da comunidade local. Por fim, a lacuna da prestação do serviço de esgotamento sanitário, presente em todo o território nacional, sintetiza bem como a gestão ambiental é algo secundário nas políticas de desenvolvimento socioeconômico do país, prejudicando os esforços do ICMBio APA Costa dos Corais e demais atores engajados na sua proteção. A figura 2 apresenta o quadro dos principais segmentos identificados que atuam na governança ambiental do litoral norte de Alagoas.

Figura 2. Quadro de governança ambiental do litoral norte de Alagoas.



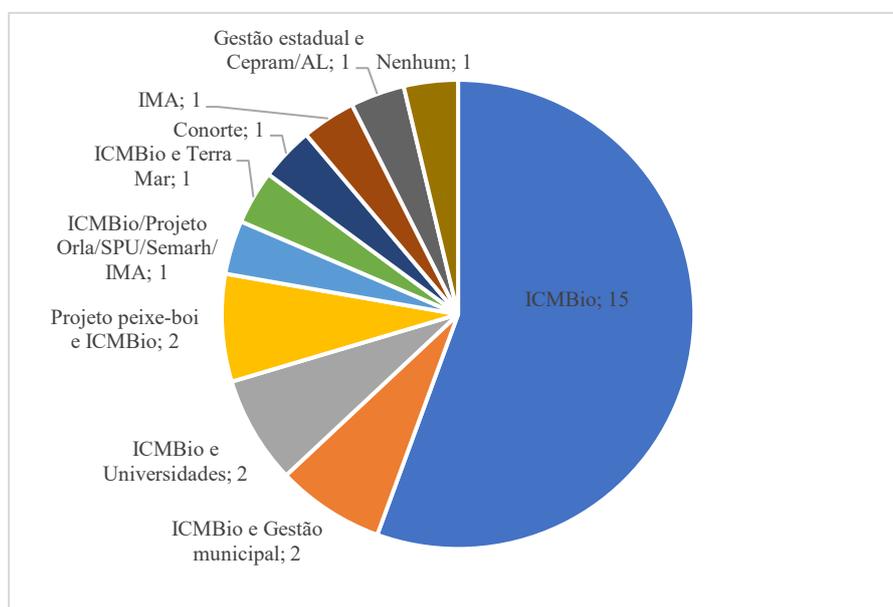
Fonte: Elaborada pelos autores (2021).

Análise das contribuições da APA Costa dos Corais ao desenvolvimento sustentável regional

A descrição da governança ambiental dos municípios analisados revelou a existência de uma estruturada rede de atores sociais e de diversas estratégias (fundo de perpetuidade, projetos socioculturais, ambientais e institucionais), mas, também, que o ICMBio conta com uma burocracia de alto nível, fiel ao plano institucional da APA. Com o intuito de embasar esta hipótese, a pesquisa empírica buscou captar a visão dos atores envolvidos na governança ambiental do litoral norte de Alagoas sobre esta rede.

Em primeiro lugar, os atores sociais entrevistados⁴ foram questionados sobre quais organizações estatais se destacam nas ações de conservação ambiental na região. Dos 27 que responderam, 15 citaram o ICMBio como o principal ator; dois indicaram o ICMBio e a prefeitura municipal; dois citaram o ICMBio e as Universidades, e dois, o Projeto peixe-boi e o ICMBio. Receberam uma indicação os seguintes atores: ICMBio/Projeto Orla/SPU/Semarh/IMA; ICMBio e Projeto Terra Mar; Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Norte de Alagoas (Conorte), responsável pela gestão dos resíduos sólidos no litoral norte de Alagoas; IMA; Governo do estado e Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cepam/AL). Um entrevistado respondeu que nenhuma organização estatal se destaca, ver gráfico 2.

Gráfico 2. Atores estatais de destaque nas ações de conservação ambiental do litoral norte de Alagoas.



Fonte: Elaborados pelos autores (2021).

A maioria dos entrevistados confirmou o papel desempenhado pelo ICMBio Costa dos Corais, ressaltando o que já fora revelado: a burocracia ambiental do órgão compensa a fragilidade dos governos municipais e estadual na gestão ambiental da região, como expressa um ator não estatal:

Governamental, a instância para mim principal, ainda que muito balanceada por conta da realidade política atual, sem dúvida nenhuma, ICMBio. Disparado por conta dos analistas ambientais, olha eu tô há 20 anos aqui no Nordeste e trabalho na APA há muito tempo, não há dúvida que é uma das melhores gestões de UC, não há dúvida que nós temos um dos melhores conselhos das UCs do Brasil, nós somos exemplo. Inclusive as diversas reuniões, acho que 50,

⁴ Dos 33 atores entrevistados, 27 responderam à pergunta, já que não foi possível aplicar todas as perguntas a todos os atores. Por exemplo, dois pescadores entrevistados estavam dispostos a relatar apenas os problemas relacionados à pesca.

para a revisão do plano de manejo envolvendo duas mil pessoas, isso se deu por conta da gestão, dos analistas ambientais. Eles para mim são a referência em termos de poder público, agora, extremamente ameaçados com a atual conjuntura. Mesmo sendo ameaçados, a gente vê as ações sendo realizadas por eles na gestão socioambiental de forma exemplar (...) é algo assim impressionante o que eles fazem. Eu faço parte de um Projeto Político Pedagógico (PPP) para a zona costeira e é impressionante como eles são referência, quando fala em gestão socioambiental (EN18, 17 de agosto de 2020).

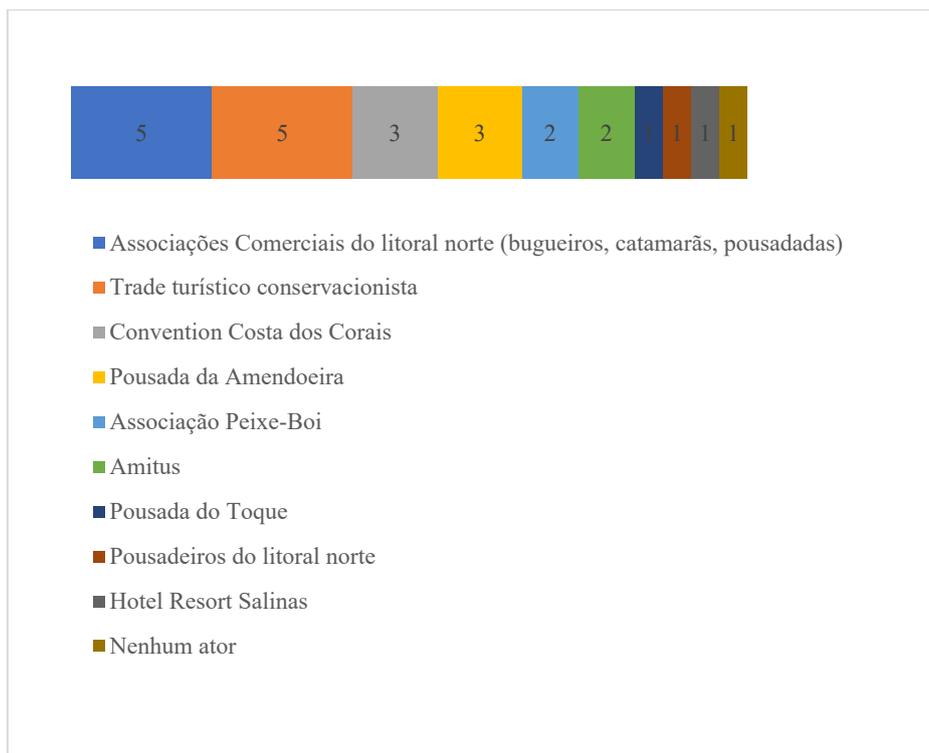
O entrevistado chama atenção para o atual cenário político nacional que fragiliza a atuação do ICMBio, estando, inclusive, ameaçado de extinção. Este cenário indica, mais do que nunca, a necessidade de fortalecimento da gestão ambiental local.

Ainda com o intuito de compreender o processo de implementação da APA Costa dos Corais, os entrevistados foram questionados se existiriam mais problemas socioambientais na região sem a presença da APA. Do universo de entrevistados, 27 atores destacaram a importância da criação da UC para o “ordenamento” do crescimento econômico, sendo considerada como um “ganho” para a região do litoral norte. Este reconhecimento foi expresso tanto pelos atores que participam, como pelos que não participam do Conselho da APA Costa dos Corais (Conapacc); pelos atores diretamente beneficiados com a presença da UC, notadamente da cadeia do turismo, mas, também, por um ator do segmento da pesca, grupo social mais prejudicado com a implementação da APA, no curto prazo. Nas palavras deste ator:

Antes da criação da APA a gente tinha problemas sérios que era relacionado a essa questão do espaço de moradia, de trabalho dos pescadores, as praias sendo invadidas, as construções de grandes hotéis na região e a comunidade de fora de toda essa discussão. Quando a APA foi criada, a gente sabe que foi criada de uma forma de cima para baixo, mas a gente conseguiu ter dentro da APA gestores bons que contribuíram nesse processo de legalidade, construtivo, de conscientizar as pessoas e isso foi muito bom. Então assim, muita coisa mudou, a gente sabe que com a APA tem certas situações que não podem acontecer e que a comunidade tá junto e não acontece, né? Mas a gente sabe que ainda falta muito pra gente ter uma mudança melhor, principalmente as pessoas se conscientizarem que é o mais importante, você entender que é uma área de preservação que a gente tem que preservar (EN26, 09 de setembro de 2020).

Os atores sociais entrevistados também foram questionados sobre os atores relevantes do setor privado nas ações de conservação ambiental da região. As associações comerciais foram citadas por cinco entrevistados, bem como o trade turístico com viés conservacionista do litoral norte, ver gráfico 3.

Gráfico 3. Atores do setor privado que se destacam nas ações de conservação ambiental do litoral norte de Alagoas, de acordo com 21 entrevistados⁵.

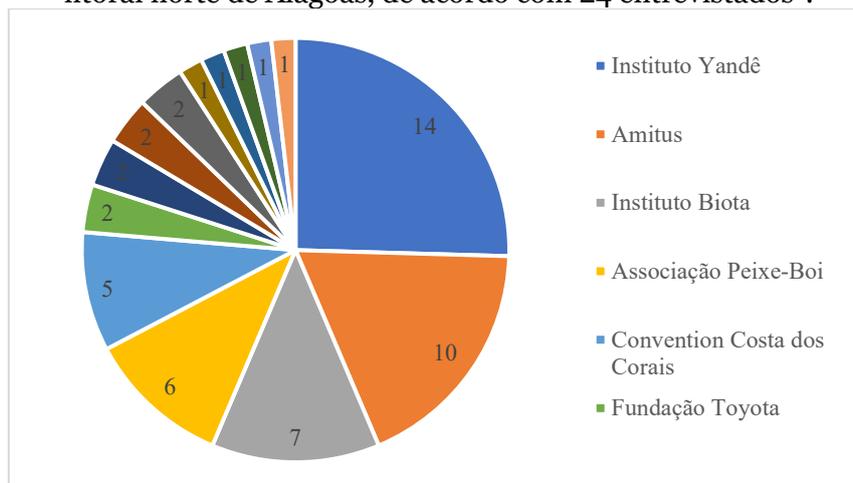


Fonte: elaborado pelos autores (2021).

Em segundo lugar, ficaram empatadas o *Convention* Costa dos Corais e a Pousada da Amendoeira. Com exceção da Associação Peixe-Boi que, por exercer a atividade econômica de venda do passeio ao recinto do peixe-boi, assume ora um perfil de ONG, ora de organização privada, os demais atores citados estão ligados ao *trade* turístico do litoral norte de Alagoas. Por fim, os entrevistados também foram questionados sobre os atores do terceiro setor que se destacam nas ações de conservação ambiental no litoral norte de Alagoas. O Instituto Yandê foi o ator mais citado por 14 entrevistados que destacaram suas atividades em prol do meio ambiente e da valorização da cultura local, desenvolvendo um senso de pertencimento nos moradores, além de oferecer apoio à profissionalização de jovens e adultos (ver gráfico 4). Como o instituto foi criado por proprietários de pousadas de charme, a ONG é um bom exemplo do crescente engajamento de empresários não só motivados pelo lucro, que buscam construir capacidades, influenciando formuladores de políticas e tomando decisões independentes dos atores estatais.

⁵ Foram 24 respostas no total, pois alguns entrevistados citaram mais de um ator.

Gráfico 4. Atores do terceiro setor que se destacam nas ações de conservação ambiental do litoral norte de Alagoas, de acordo com 24 entrevistados⁶.



Fonte: elaborado pelos autores (2021).

O segundo ator mais citado, Amitus, também representa este segmento, pois a ONG foi criada por representantes do turismo e do comércio do município de São Miguel dos Milagres. Já a terceira organização mais citada, Instituto Biota, é uma ONG genuinamente ambiental, atuando exclusivamente na conservação da fauna marinha e seu habitat. Em seguida, os mais citados são a Associação Peixe-Boi e o *Convention* Costa dos Corais, ambos já mencionados como atores do setor privado. A Fundação Toyota e a SOS Mata Atlântica também foram lembradas, embora já tenham sido citadas devido à relevante contribuição do fundo de perpetuidade Toyota para a gestão da APA. O Instituto Tamo Junto e a Bioma Brasil receberam duas citações cada uma, e as demais organizações foram citadas apenas uma vez.

Diante da relevante contribuição da Fundação Toyota por meio do fundo perpetuidade da UC, 11 (onze) entrevistados foram questionados sobre a importância do mesmo para APA Costa dos Corais. Todos confirmaram a importância do fundo, decisivo para a gestão do ICMBio Costa dos Corais se tornar menos vulnerável aos frequentes cortes no orçamento do Ministério do Meio Ambiente, além de reduzir a burocracia para aquisição de materiais de consumo e equipamentos para o funcionamento da UC. Como observou o entrevistado EE15, a fundação doou, inclusive, cestas básicas aos trabalhadores da pesca impactados pelo evento do derramamento do óleo na costa nordestina em setembro de 2019.

No litoral norte de Alagoas, a APA Costa dos Corais não encontra oponentes à sua implementação, como firmas poluidoras ou de extração em larga escala dos recursos naturais, um fator favorável à atuação do ICMBio Costa dos Corais. O estabelecimento de parcerias é a principal estratégia utilizada pelos proponentes para a implementação dos objetivos de criação da UC, estratégia provavelmente utilizada por grande parte das UCs federais do país, diante da conjuntura de restrição orçamentária imposta pela União desde 2015. O estabelecimento

⁶ Foram 55 respostas no total, pois a maioria dos entrevistados citou mais de um ator.

dessas parcerias e atuação desses atores se dão em uma dada condição estrutural caracterizada localmente por um baixo dinamismo econômico, determinantes para os índices de conservação e baixa capacidade para a gestão ambiental local, que é mitigada através da produção de conhecimento local pelas ONGs socioambientais e do forte aparato institucional ambiental nacional. Contudo, há o alerta de que a magnitude dos problemas que a UC enfrenta pode ser ampliada com o crescimento da cadeia do turismo na região.

Considerações finais

Apesar de até 1988 o setor sucroalcooleiro contribuir fortemente com a receita tributária do governo do estado, a transformação do bioma da Mata Atlântica por essa atividade econômica no litoral norte de Alagoas, associada à ausência de políticas públicas, produziu na região um elevado percentual de pobreza, que variou entre 41,76% da população em Japaratinga e 51,50% em Passo de Camaragibe, em 2019, e um baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A caracterização da região comprova que a exploração socioeconômica desordenada, sem compromisso com a conservação ambiental, não produz desenvolvimento humano. No entanto, a despeito desses problemas ambientais, o litoral norte alagoano mantém grande atratividade turística, com suas praias calmas, mar recortado por recifes de corais e piscinas naturais, e os rios com os seus estuários. Mas, convém indagar: quem são os responsáveis por esta relativa conservação: o Estado ou o Mercado?

Nossa resposta a esta pergunta apoia-se nas teses de Polanyi e Ostrom, apresentadas no tópico 2 deste artigo. Concluimos que a implementação da APA Costa dos Corais gerou um grande benefício à sociobiodiversidade local ao regulamentar e disciplinar as atividades socioeconômicas no território analisado, exercendo forte influência nos municípios abrangidos, tendo em vista o papel desempenhado pelo principal gestor da APA, o ICMBio Costa dos Corais, por dois motivos: a qualidade da sua burocracia compensa a fragilidade dos governos municipais e estadual na gestão ambiental da região; e o caráter policêntrico da sua gestão, compartilhada com todos os segmentos socioeconômicos envolvidos, corroborado pelo elevado grau de legitimidade do órgão expresso pelos entrevistados.

Até a implementação do Plano de Manejo da APA Costa Corais, os principais responsáveis pela preservação ambiental desta região costeira não faziam parte das estatísticas e, em geral, não eram enxergados nem pelo Estado, nem pelo Mercado, embora esses atores invisibilizados – a maioria pertencente às comunidades pesqueiras – tenham desenvolvido arranjos institucionais sustentáveis que garantiram a conservação.

REFERÊNCIAS

Atlas Brasil (2013). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>. Acesso em: 20 de ago. 2019.

- Bredariol, T. O.; Vinha, V. G. (2015). Instituições e Governança Ambiental: Uma Revisão Teórica. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, v. 24, p.153-162.
- Decreto s/nº de 23 de outubro de 1997. *Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais, nos Estados de Alagoas e Pernambuco, e dá outras providências*. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 out. 1997. Disponível em: < <http://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/> >. Acesso em: 01 nov. 2017.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *IBGE Cidades. 2020*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/> Acesso em: 01 de set. 2020.
- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (2019). *Relatório de Gestão NGI Costa dos Corais ano 2018*. Disponível em:< <https://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/conselho-consultivo/documentos-e-reunioes.html>>
- Lorenzetti, L.; Domiciano, T. D.; Geraldo, A. P. (2020) A utilização do software QDA Miner Lite nas pesquisas que utilizam a análise textual discursiva. *Revista Pesquisa Qualitativa*. São Paulo (SP), v.8, n.19, p. 971-990, dez.
- Mansbridge, J. (2014). The role of the state in governing the commons. *Environmental Science & Policy*. 36, p. 8-10.
- Martinez - Alier, J. (2015). *O ecologismo dos pobres*. 2. ed., São Paulo: Contexto.
- Ministério da Cidadania. *Bolsa Família e Cadastro Único (2020)*. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/index.html>> Acesso em: 20 de abr. 2019.
- Muller, P.; Surel, Y. (2004) *A Análise das Políticas Públicas*. Tradução: Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E.; Gardner, R.; Walker, J. (1994). *Rules, Games, and Common-pool Resources*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Paavola, J. (2007). Institutions and environmental governance: A reconceptualization. *Ecological Economics*, v. 63(1), p. 93–103.
- Polanyi, K. (1944) *A grande transformação: as origens de nossa época*. Tradução: Fanny Wrabel. 2. ed., Rio de Janeiro: Campus.
- Vinha, V. G. (2003). *Polanyi e a Nova Sociologia Econômica: uma Aplicação Contemporânea do conceito de Enraizamento Social*. Econômica: Niterói, v.3.
- Vinuto, J. (2014). A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, Campinas, 22, (44), p. 203-220, ago./dez.