



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



O CONTROLE SOCIAL NA PROTEÇÃO POR UNIDADE DE CONSERVAÇÃO: ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA) DAS DUNAS DA LAGOINHA-CE

Nome do(s) autor(es)¹: Erlane Marques de Souza

Orientador (a)²: Prof^ª. Dra^a. Helena Stela Sampaio

RESUMO

A presente pesquisa trata de uma abordagem acerca da importância do controle social no âmbito da preservação ambiental por unidade de conservação da Área de Proteção Ambiental (APA) das Dunas da Lagoinha-Ce. Desta maneira visando salientar a necessidade de maior articulação entre comunidade local e poder público, busca-se por meio do exercício de controle social, bem como o uso de suas ferramentas, a criação de um espaço de diálogo entre ambos os lados, na busca de um ambiente de desenvolvimento econômico e sustentável. Como objetivos específicos esta pesquisa pretende: descrever a trajetória das políticas públicas brasileiras, com foco nas políticas ambientais brasileiras, do ano de 1981 a 1999, desde a criação da Política Nacional do Meio Ambiente até a criação da APA das Dunas da Lagoinha; analisar a criação da APA das Dunas da Lagoinha como componente ambiental para o financiamento do PRODETUR; e compreender o papel da conservação ambiental por meio da APA das Dunas da Lagoinha, na perspectiva dos moradores da localidade. Para alcançá-los realizou-se uma pesquisa de cunho exploratório, afim de analisar maiores aspectos do contexto de inserção desta APA, configura-se também como pesquisa de campo ao fazer esse maior aprofundamento acerca da comunidade local e por fim uma pesquisa bibliográfica, buscando suporte na literatura já existente para o desenvolvimento da pesquisa. Todavia, é perceptível uma necessidade de que a gestão municipal seja mais atuante na fiscalização desta APA, considerando sua importância significativa, para o desenvolvimento local e continuidade das comunidades.

Palavras-chave: Área de Proteção Ambiental. Controle Social. Desenvolvimento Sustentável. Praia de Lagoinha-Ce.

¹ Graduada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará. E-mail: erlanemarquess13@gmail.com.

*Registre em nota de rodapé algum **agradecimento** se houver.

² Professora adjunta do Curso de Gestão de Políticas Públicas do DEINTER - CCA - UFC. E-mail: helenasampaio1974@yahoo.com.br.



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



INTRODUÇÃO

O debate acerca do campo das políticas públicas tende a ganhar cada vez mais enfoque e espaço, a sociedade almeja diariamente inserir-se no processo decisório que os envolve, entendendo assim este exercício de cidadania, como o elemento político passando a lhes assegurar não só seus direitos constitucionais, mas a necessidade de controle social para alcance de uma gestão pública mais eficaz.

Esse controle consiste num aporte a todo aparato dos mecanismos ao alcance de uma gestão pública pautada em transparência e horizontalidade com a sociedade civil, à medida que está entende o real significado e importância de uma maior inserção neste campo. Assim, uma das áreas com essa demanda de maior inserção de controle social e resguardo deste, é a ambiental. Em nosso controverso cenário político isso tem se tornado cada vez mais desafiador, pois pensar a questão ambiental não nos permite apenas pensá-la do ponto de vista da redução de exploração de maneira parcimoniosa, mas em todas as duas dimensões e especificidades. O Brasil é um dos países mais ricos em recursos naturais e a gestão desses recursos é ponto crucial de discussão social, econômica e política, em busca da possibilidade de alcance de um modelo democrático de desenvolvimento sustentável.

Em 1973 era criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), mais à frente em 31 de Agosto de 1981 era criada a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), pela Lei Federal nº 6.938/81, assim passaria haver uma verdadeira integração e coordenação na criação e implementação de políticas ambientais, como a exemplo a instituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), desta forma seu objetivo essencial é manter a qualidade ambiental para esta e as futuras gerações. A criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) fez parte dessa reestruturação, em 1989. No ano de 2000 houve a sanção da Lei Federal nº 9.985, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), regulamentando sobre os conselhos consultivos e deliberativos na gestão dessas unidades.

A Praia de Lagoinha localiza-se a 11 km da sede do município de Paraipaba, é um dos seus principais pontos turísticos e componente dos cartões postais do litoral oeste do Ceará. Localiza-se a 120 km da Capital do Estado, Fortaleza. Esta é Mesorregião do Norte Cearense e Microrregião do Baixo Curu, com seu projeto irrigado tem-se a diversidade de cultivo entre furtas, com destaque para o cultivo do coco.

Lagoinha é uma pequena cidade litorânea, um distrito de Paraipaba, composta por uma população estimada em 32.992 pessoas (IBGE, 2020). A praia conserva em seu seio o hábito de todos os cidadãos, manterem entre si a empatia, amizade e reconhecimento, práticas essas resguardadas por grande parte das cidades de interior. Fruto de moradias antigas de barro, cobertas com carnaúba e iluminadas por lampiões ou fogo de lenha, a água potável era vinda das bicas de água doce da praia



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



Assim tende a ser considerada um dos principais pontos de veraneio, com o passar dos anos o crescimento turístico da cidade evidenciou também o forte potencial econômico deste local. O município de Paraipaba é integrante do novo Mapa do Turismo Brasileiro 2019-2021, divulgado pelo Ministério do Turismo, no geral são 2.692 cidades de 333 regiões turísticas avaliadas e inclusas na plataforma. (PMP, 2021)

Os autores Vasconcelos e Silva (2013) ainda evidenciam que a Praia de Lagoinha localiza-se entre dois principais pontos de grande importância econômica, o grande Complexo Industrial Portuário do Pecém e o Município de Trairi, com forte polo turístico caracterizando uma de suas principais atividades econômicas.

Mediante a isto, esta pesquisa partiu da necessidade de maiores estudos e compreensão no âmbito da Área de Proteção Ambiental (APA) instalada na Praia de Lagoinha-Ce e nas suas adjacências de falésias e tabuleiros. Compreendendo que a comunidade local, necessita de uma percepção maior sobre a necessidade de resguardo deste ambiente, pois a mesma tende a sofrer maiores impactos, sejam eles positivos ou negativos, que incide também diretamente sobre as agriculturas de subsistência e as atividades pesqueiras.

O Decreto Estadual nº 25.417, de 29 de março de 1999, dispõe sobre a criação da APA das Dunas da Lagoinha-Ce, estabelecendo não só as especificidades deste ambiente, mas a fragilidade ecológica do mesmo em face das intervenções as quais pode estar sujeito, bem como a necessidade de uma maior conscientização por parte da população no exercício de participação e controle social com vias a assegurar a preservação desta área de imensuráveis riquezas naturais. (CEARÁ, 1999)

Assim compreende-se em relação à APA das Duna da Lagoinha, “[...]fica declarada Área de Proteção Ambiental (APA) a área situada a oeste da localidade de Lagoinha, município de Paraipaba, Estado do Ceará, com um perímetro de 13,029 Km, área de 5,2349 Km².” (CEARÁ, 1999, Art. 1º)

A pesquisadora desta maneira, exerce ainda o papel de partícipe ativa, por ser integrante desta comunidade, podendo assim observar as mudanças sociais, econômicas, culturais e ambientais, que a Praia de Lagoinha tem sido alvo no decorrer dos anos. Podendo assim compreender de forma particular a interação da comunidade com o seu ambiente, além da forma como os equipamentos econômicos passam a se instalar nesta APA.

OBJETIVOS

A partir dessas indagações, foi definido como objetivo geral, analisar o controle social no âmbito da proteção ambiental a partir da Área de Proteção Ambiental (APA) das Dunas da Lagoinha-Ce.

E elencando os objetivos específicos listam-se:

- a) Descrever a trajetória das políticas públicas brasileiras, como foco nas políticas ambientais, do ano de 1981 a 1999, desde a criação da Política Nacional de Meio Ambiente até a criação da APA das Dunas da Lagoinha.



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



b) Analisar a criação da APA das Dunas da Lagoinha, como componente ambiental para o financiamento do PRODETUR.

c) Compreender o papel da conservação ambiental por meio da APA das Dunas da Lagoinha, na perspectiva dos moradores da localidade.

Com a delimitação dos objetivos acima e elucidando o principal propósito da construção desta pesquisa, caminhamos para detalhar como estes objetivos adquiriram forma, através do uso de instrumentos de pesquisa e metodologias, apresentados a seguir.

Por fim, buscando aprofundar nosso conceito sobre a Área de Proteção Ambiental situada em Lagoinha, Paraipaba - Ce, precisamos inicialmente nos inserir na ambientação local desta comunidade, assim iniciamos o próximo ponto elucidando sobre um dos principais destinos turísticos do nosso Estado.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Partindo destas considerações, esta pesquisa visa contribuir para o ponto de vista teórico e socioambiental, propondo uma reflexão mais profunda sobre nossa inserção nessas dimensões enquanto atores sociais membros de democracia participativa que nos permite avaliar o percurso que vem trilhando as políticas ambientais em nosso país e a partir disso compreender em nossas próprias localidades a dimensão deste crescimento e desenvolvimento sustentável.

Visando atingir o objetivo central da pesquisa, no qual busca-se analisar o controle social exercício por parte dos moradores locais no âmbito da proteção ambiental no tocante ao gerenciamento e gestão da APA das Dunas da Lagoinha-Ce. Foram realizadas pesquisas de caráter exploratório, de cunho bibliográfico e de campo, a partir disso é imprescindível a compreensão acerca do que de fato consiste uma pesquisa científica e sua importância valorosa no meio acadêmico.

É importante compreender que a pesquisa nasce de questionamentos, necessitando estes serem sanados através de procedimentos teóricos e técnicos, combinando entre si procedimentos.

Desta forma para os autores, Marconi e Lakatos (2017, p. 2, apud Rummel, 1972, p. 3) “A pesquisa tem dois significados: em sentido amplo, engloba todas as investigações especializadas e completas, e em sentido restrito, abrange os vários tipos de estudos e de investigações mais aprofundados.”

Assim:

Pode-se definir pesquisa como o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos. (GIL, 2008, p. 26)

Classificando-se como uma pesquisa exploratória, por abarcar maiores aspectos ao fenômeno que se pretende estudar, trazendo assim maior familiaridade com o problema, além de uma coleta de dados mais diversificada e próxima a coleta de dados primários.

Desta maneira:



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. [...] Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximado, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. (GIL, 2008, p.27).

Com relação aos procedimentos de coleta de dados, para a consecução desta pesquisa, houve a necessidade de se realizar uma pesquisa de cunho bibliográfico, constituindo aporte teórico a partir de livros, dissertações, portais eletrônicos de notícias, artigos periódicos, legislação federal e estadual, assim como sites entre estes o da SEMACE, Ibama e o da Prefeitura Municipal de Paraipaba.

Em consonância com Gil (2008, p.50) “A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.”

Configuramos também como pesquisa de campo, com relação ao estudo dos grupos que compõe a problemática, tendo a oportunidade de ir ao local, analisar e coletar informações sobre o mesmo, ainda mais por ser uma região já de conhecimento da própria pesquisadora.

Por fim, com relação à pesquisa de campo, pontua-se na concepção de Gil (2008, p.57) “estuda-se um único grupo ou comunidade em termos de sua estrutura social, ou seja, ressaltando a interação de seus componentes. Assim, o estudo de campo tende a utilizar muito mais técnicas de observação do que de interrogação.”

REFERENCIAL TEÓRICO

O ESTADO E A CONSTRUÇÃO DO CAMPO DE ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Inicialmente o Estado brasileiro carregava consigo um forte caráter conservador, girando entorno do processo de industrialização e crescimento econômico, com os anos isso passa a gerar diversas transformações, não só em todo seu aparato político e administrativo, mas também na sociedade. Segundo Barcelar (2003, p. 1) “[...]O Estado era o promotor do desenvolvimento e não o transformador das relações da sociedade.” Surgindo assim concepções que levassem todos os processos sociais em consideração e fossem redefinidos ambos os conceitos de Estado e sociedade.

Nos anos 1970 e 1980, passam a aflorar estudos de políticas públicas no Brasil, na tentativa de compreender as políticas até então existentes e as características específicas do Estado, então percebemos:

Nesse período realizaram-se análises que não apenas investigaram as características gerais das políticas no país, como também trouxeram luz aos atores sociais, interesses e processos presentes em cada política setorial, construindo um corpo de conhecimentos substancial sobre o padrão brasileiro



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



de produção de políticas públicas. (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2003, p. 14)

Assim os anos de 1970 e 1980, são caracterizados pelos estágios de gestação inicial de políticas de proteção social e pela inclusão das características das políticas setoriais no que se refere a pesquisas em políticas públicas, desta vez com o Estado buscando ser o principal promotor de Bem-Estar Social.

O ano de 2000, é marcado pelas mobilizações referentes a este campo, buscando compreender o exercício da atividade estatal e a esfera pública como campo também de participação social. Para que assim as políticas formuladas tornem-se mais justas e com objetivos claros e pré-definidos pensando na implementação destas políticas, possibilitando a expansão de profundas transformações governamentais.

A importância de mobilização dos atores foi sem dúvidas um dos fatores cruciais que facilitaram a construção e institucionalização deste novo campo, para que a área ganhasse ainda mais conhecimento, compreendendo em todo o rol as especificidades e os novos desafios durante a trajetória do campo de públicas.

Assim:

[...] o Campo de Públicas foi ganhando densidade material e força política, ao aglutinar atores, gerar atividades e estabelecer ações em defesa de uma visão determinada a respeito do ensino, da pesquisa, da formação profissional e das relações Estado-sociedade. (Pires et al., 2014, p.111)

O diálogo criado entre os atores deste campo tende a estender sua multidisciplinariedade aos demais campos, articulando assim todos na busca em consonância pelo exercício da democracia e da cidadania.

Desta maneira:

O período entre final de 2013 e início de 2014 dá início à nova etapa na trajetória do Campo de Públicas, com sua efetiva consolidação como área de ensino e pesquisa com vida própria no sistema de graduação”. (PIRES et. al, 2014, p. 117)

Criando um alicerce ainda maior no percurso de concretização desta área, além da compreensão da mesma enquanto campo de disseminação de conhecimento, valorização e consolidação de políticas públicas.

Este panorama de desenvolvimento gradual do campo, tende a criar cada vez mais destaque, expansão e transformações referentes não só a agenda governamental mais principalmente ao propiciar um movimento constante com relação a produção e desenvolvimento de novas abordagens teórico metodológicas e a formulação de políticas públicas, contribuindo assim para o reconhecimento e fortalecimento da área, defendendo e afirmando sua identidade enquanto campo multidisciplinar.

O CONTROLE SOCIAL COMO FERRAMENTA NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Cabe ressaltar a importância agora de um maior engajamento por parte dos atores sociais na concepção de novas políticas, buscando através do exercício do



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



controle social, este conquistado desde a Constituição Federal de 1988, a melhoria de sua efetividade, pautadas no alcance de uma gestão mais transparente e horizontal, fazendo com que surjam também diversos modelos de formulação e análises destinados ao estudo das mesmas.

Assim:

Nesse sentido, o controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, de forma efetiva, monitorando, fiscalizando e controlando as ações governamentais, ampliando, assim, o seu papel como cidadão. (BARROS, 2016, p. 88)

Afinal através dessas ações prestadas pelos atores sociais, poderão ser melhor evidenciadas o contexto de atuação e de eficácia das políticas desenvolvidas.

Entendemos que o exercício de controle social por parte desses atores, tende a gerar uma relação mais eficiente entre o Estado e a sociedade, reafirmando cada vez mais a necessidade e importância da participação social, já que as ações a serem tomadas e realizadas se destinarão aos mesmos, trazendo impactos positivos ou negativos em todo o contexto em que estão inseridos, exercitando assim sua cidadania.

Desta forma toda essa concepção de Estado e sociedade também se redefini e ambos passam a se entrelaçar cada vez mais, à medida que isto se intensifica o controle social se defini:

No Brasil, a expressão controle social tem sido utilizada como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, especificamente no campo das políticas sociais, desde o período da redemocratização dos anos de 1980. A utilização da expressão com este sentido foi propiciada pela conjuntura de lutas políticas pela democratização do país frente ao Estado autoritário, implantado a partir da ditadura militar. (BRAVO, CORREIA, 2012, p. 1)

O controle social visa resguardar que as políticas criadas e implementadas funcionem de maneira mais eficaz e transparente possível, assim do ponto de vista ambiental isto também é de suma importância na avaliação de políticas ambientais, resguardando o patrimônio natural desta e das futuras gerações.

Desta maneira observamos:

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991), já destacava que os problemas ambientais com que nos defrontamos não são novos, no entanto, sua complexidade começou a ser entendida apenas recentemente. Antes, nossas preocupações voltavam-se para os efeitos do desenvolvimento sobre o meio ambiente. Hoje, temos de nos preocupar também com o modo como a deterioração ambiental pode impedir ou reverter o desenvolvimento econômico. (SCHNEIDER, 2000, p. 1)

Logo, compreendemos que a ferramenta de controle social tende a criar um elo entre Estado e sociedade, possibilitando a formação de espaços de diálogo entre ambos, compreendendo suas especificidades nos dias atuais.

Assim:

Essa participação pode ocorrer de duas formas principais: em auxílio à gestão, caso dos comitês, conselhos de administração de empresas públicas, conselhos de políticas públicas e assemelhados; ou em auxílio ao controle da



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



administração, como as ouvidorias, canais para consultas, denúncias, representações e audiências públicas. (SERRA; CARNEIRO, 2012, p. 46)

O controle social proporciona que sejam criados meios para a participação social, como conduz estrategicamente a uma gestão mais horizontal e transparente, diante disto o exercício da cidadania se torna mais fluido, através de uma maior compreensão de que o espaço público é um espaço por direito da sociedade e o exercício do mesmo tem se tornado fator crucial a uma execução eficaz das políticas públicas.

Desta forma é necessário a criação e orientação aos atores sociais sobre o uso dos canais de participação social, oferecidos através da ferramenta de controle social, como as audiências públicas e orçamentos participativos, para que assim os mesmos compreendam a real importância do exercício dessa participação e determinem como relevante este diálogo entre sociedade e gestão governamental.

Por conseguinte:

O controle social possui uma dimensão ética, na medida em que tem como horizonte a perspectiva de redução das desigualdades sociais e a promoção de justiça social, para tanto, implica na formação de cidadãos comprometidos e empenhados, orientados pelos valores de liberdade e igualdade. Está relacionado a valores sociais voltados à universalização de direitos de justiça social, na perspectiva de construção de uma nova sociedade. (MARCEL, SANTOS, 2017, p. 169)

Por fim, entendemos que o controle social tem a tarefa de participação nas ações de uma gestão governamental, desde sua formulação até a execução, surgindo assim a possibilidade da inserção social neste processo, fiscalizando as ações governamentais, exercendo seus direitos enquanto cidadãos e atores políticos também.

A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS E A IMPORTÂNCIA DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA) DAS DUNAS DE LAGOINHA EM PARAIPABA-CE.

Surge assim a necessidade de políticas ambientais que levem em consideração o processo de um crescimento ecológico e a sustentabilidade. Schneider (2000, p. 4) afirma que uma região ao pensar em adotar uma política ambiental isso “depende, primeiramente, da preferência social pelo meio ambiente e da disponibilidade de recursos financeiros, técnicos e humanos necessários à sua implantação.”

Sabemos que inicialmente as primeiras tentativas de políticas públicas ambientais surgem ainda no Brasil colônia, a exemplo disto as de proteção à fauna, com o caminhar da história temos no século XX, a criação e instituição do Código das Águas (Decreto no 24.643/1934), o Código Florestal (Decreto no 23.793/1934), Lei de Proteção a Fauna (Lei no 5.197/1967).

O ano de 1973, é marcado pelo início da criação de políticas destinadas a proteção de determinadas áreas ambientais, neste mesmo ano é criada Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), exercendo atuação a nível federal.



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



Fazendo parte da chamada fase de gestão integrada de recursos, é criada em 1981 a Política Nacional de Meio Ambiente, disciplinada na Lei nº 6.938 de 31/08/81, regulamentada em 1983. A mesma que traz consigo a criação do CONAMA E SISNAMA.

No ano 2000, é instituída a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, dividindo as Unidades de Conservação em grupos de Proteção Integral e de Uso Sustentável.

É através do Decreto n. 4340, de 22 de agosto de 2002, que passa a regulamentar os artigos da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. (Brasil, 2002).

Desta forma essas unidades geram conseqüentemente a criação de Conselhos Gestores, podendo estes serem deliberativos ou consultivos.

Assim (BRASIL, 1981, Art. 9º) temos a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, dispostas na Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981.

É válido ressaltar que APA das Dunas de Lagoinha, bem como as demais APAs da Costa Oeste do Ceará, forma criadas antes do SNUC, precisando ser reavaliadas em seu todo ou em parte, conforme o Art. 55, já que mesmo pertencendo à mesma categoria, APA, estas não tinham o mesmo disciplinamento pela Lei nº 6.902/81.

Antes ficava a cargo da SEMA a fiscalização das APAs, no entanto houve posteriormente sua substituição IBAMA. Estas enquadram-se nas Unidades e Uso Sustentável, assim é imprescindível a criação de um conselho deliberativo.

Ainda no mesmo ano temos a criação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), configurando-se enquanto um marco no campo das políticas ambientais.

Esta objetivando a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

Esta política alavancaria a eficácia das políticas ambientais, desenvolvendo uma maior preocupação acerca do uso dos recursos naturais, bem como o modo como as sociedades vem desenvolvendo-se.

Passando a colaborar para uma maior integridade entre efetividade dessas regras e as relações da sociedade com o meio ambiente.

Schneider (2000, p. 8) defende que “[...] Cada município terá de avaliar as implicações concretas de suas políticas. Mas, apesar dessas diferenças, o desenvolvimento sustentável deve ser encarado como um objetivo de todo mundo.”

Desta maneira:

A efetividade dos sistemas de unidades de conservação como um todo depende de quão adequadamente as unidades de conservação podem cumprir sua missão em qualquer sítio e salvaguardar coletivamente a biodiversidade de um país. Ainda, os sistemas de unidades de conservação também têm que funcionar em meio a instituições governamentais que competem entre si e num ambiente político e mais abrangente – talvez o maior desafio. (RYLANDS; BRANDON, 2005, p. 34)



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



Diante disto entendemos a importância da criação e fiscalização da APA das Dunas de Lagoinha-Ce como fator crucial, tanto para que se assegure a preservação ambiental da área, por também se configurar como Área de Preservação Permanente (APP), quanto para a geração de ações de incentivo da comunidade local no exercício de controle social, para que os mesmos possam ter uma maior articulação acerca de seus papéis enquanto atores sociais e políticos.

A gestão municipal precisa dessa forma, possibilitar espaços de diálogos, para que os cidadãos entendam a dimensão real do impacto econômico desenfreado, que com pouca fiscalização da margem a degradação destas áreas, da qual muitos moradores retiram seu sustento diário, sem ao menos analisarem o quanto os recursos ambientais podem ser finitos. Para Gomes (2003, p. 46) “As dificuldades apresentadas pela realidade dos conselhos no Brasil levantam dúvidas sobre a viabilidade deste espaço de participação da sociedade atingir os objetivos a que se propõe, essencialmente de constituir espaço de controle social democrático.”

Como podemos analisar, a ausência de uso e não funcionamento do Conselho Gestor da Unidade de Conservação da APA das Dunas da Lagoinha, deslegitima ainda mais a capacidade de articulação entre sociedade civil e poder público, afinal esses conselhos tem grande potencialidade diante da gestão municipal, com vistas a defender essa área de grande fator econômico e turístico, contribuindo assim de forma negativa para que a fiscalização muitas vezes não ocorra de forma qualificada, a ausência de divulgação da criação do conselho e da realização de reuniões, muitas vezes torna este tipo de instrumento desconhecido aos olhos dos atores sociais e os mesmos continuam sem saber que tem este espaço de voz, diante de possíveis problemas evidenciados a partir do processo de instalação de equipamentos de resorts e hotelaria nesta área de APA.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O exercício de controle social estabelece uma relação de diálogo entre ambos envolvidos, poder público e atores sociais, afim de que se chegue a um consenso estabelecendo acima de tudo uma maior avaliação sobre o que vem sendo desenvolvido pelo poder público seja na esfera municipal, estadual ou federal.

Para Arruda e Teles (2010, p.2) “Neste sentido, o cidadão é o executor do controle social, podendo verificar, acompanhar e fiscalizar a regularidade dos atos governamentais, com a ação direta individual ou coletiva [...]” Trazendo assim impactos positivos para a comunidade diante dessa interlocução entre poder público e sociedade.

Estabelecer e criar formas de desenvolver a participação social é fator determinante para o controle social alcançar de fato seu objetivo, tornando eficaz a construção e o uso de instrumentos que também facilitem este processo.

Dessa forma:

Participação pode ser compreendida como um processo no qual homens e mulheres se descobrem como sujeitos políticos, exercendo os direitos políticos, ou seja, uma prática que está diretamente relacionada à consciência dos



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



cidadãos e cidadãs, ao exercício de cidadania, às possibilidades de contribuir com processos de mudanças e conquistas. (MARCEL; SANTOS, 2017, p.168)

É compreensível que a ferramenta de controle social se torne fator determinante para diversas comunidades locais, seja no âmbito social, econômico ou ambiental, pois a mesma tende a resguardar que seus direitos sejam ouvidos, suas demandas sejam levadas em consideração e que se busque uma forma de melhoria destes problemas.

Para Lopes (2006, p. 20) “A efetivação das liberdades fortalece umas às outras, permitindo com que os indivíduos possam organizar seu próprio destino e se solidarizar com os outros, ou seja, tenham liberdade de escolha.” Uma comunidade local possuidora de sua liberdade, tende em não se deixar ser excluída de processos decisórios e os quais a envolva direta ou indiretamente.

É necessário que a população seja conhecedora de todas as mudanças da qual fará parte e em quais contextos irá se inserir, afim de que seus direitos sejam assegurados à medida que o desenvolvimento local também ocorre.

Visando não só a busca pela sustentabilidade desse ambiente, mas a importância da continuidade das comunidades nativas residentes próximas a este local desde o início da construção da cidade, como as comunidades Lagoinha, conhecida também por Vila dos Pescadores, Pedrinhas, Lagoinha dos Gomes, Rama, Boa vista, Almécegas e Lourenço, que sobrevivem por meio da utilização de recursos naturais, como pesca, atividades turísticas e agricultura de subsistência.

Muitos moradores nem se quer sabem da existência dessa APA e nem o significado desta, a promessa de alavancar a economia local, muitas vezes tende a mascarar desregularidade na fiscalização, a exemplo disto citamos o primeiro empreendimento que se instalou neste ambiente, Lagoinha Suítes Resort, do grupo Fortal Lisboa, que descumpriu diversas medidas asseguradas pela lei de criação da própria APA.

Acerca do primeiro empreendimento instalado na APA:

Como pode ser observado, a permissão dada pelo poder público para a construção de um resort nessa APA fere vários incisos da lei de criação dessa unidade de conservação, começando pelo primeiro inciso, que proíbe a implantação de atividades capazes de afetar a cobertura florestal. Para a implantação do resort foi necessário a supressão vegetal sobre o campo de dunas. (PINTO; COUTINHO; MELO, 2014, p.11)

O exercício de controle social tende a trazer avanços significativos, na forma da própria sociedade civil resguardar seus direitos, à medida que isto se faz presente, cria-se uma dimensão de educação ambiental na comunidade, como também passam a ser os principais fiscalizadores de atividades instaladas na faixa litorânea, que possam trazer riscos a continuidade dessas comunidades, criando a necessidade de que próprio poder público se instrumentalize, se faça presente e esteja em constante capacitação para ouvir e sanar essas demandas.

Desta forma, é fator fundamental para preservação desta área que o poder público cumpra suas obrigações diante da gestão desta APA, recolocando em funcionamento seu Conselho Gestor, além de criar formas de integração com a



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



sociedade, para que os atores se incorporem aos seus locais de fala, para fazerem uso da ferramenta de controle social e conheçam as potencialidades da mesma sobre as demandas que possam surgir, estabelecendo um diálogo adequado entre ambas as partes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão da APA das Dunas da Lagoinha-Ce exemplifica a necessidade de maior desenvolvimento e aproximação com a ferramenta de controle social por parte da sociedade civil, afim de que surja um espaço de diálogo amplo em debates multidisciplinares. Através da multidisciplinariedade também ofertada pelas políticas públicas, principalmente no âmbito da perspectiva ambiental, é possibilitado se pensar o desenvolvimento da sociedade atrelado ao um melhor desenvolvimento sustentável.

Assim, está temática tem importante relevância do ponto de vista para o desenvolvimento de novas políticas públicas ambientais, quanto também para a gestão municipal à medida que não contribuiu para o desenvolvimento do seu Conselho Gestor e para a compreensão acerca da proteção dos ecossistemas, bem como da sua zona costeira.

Através do processo de urbanização é compreensível que se diversifique esta área de orla marítima, como a ocupação em parte dela por barras de praia de moradores locais, pousadas e hotéis, além de serem grandes atrativos os passeios de buggy para pontos turísticos de Lagoinha como é o caso da Lagoa das Almécegas e prática de kite suf na Lagoa do Jegue.

Desta forma é importante pensar o turismo de uma perspectiva de educação ambiental, para que assim se promova o turismo ecológico dessas áreas, fazendo este crescer atrelado ao crescimento econômico a preocupação com a preservação do meio ambiente, consoante foi regulamentado no decreto de criação da APA das Dunas da Lagoinha e demais APAs da Costa Oeste do Ceará, criadas como componente ambiental do PRODETUR. No entanto o que podemos perceber, é o resultado de criação desta APA atrelada apenas ao cumprimento da exigência de financiamento do PRODETUR, pois ao invés de desenvolver o turismo ecológico, como está no decreto da criação, deu margem à construção de resort, para exploração de turismo tradicional de sol e praia.

Esta APA traz à tona diversos questionamentos, principalmente sobre a forma como fazemos o turismo acontecer, vendido como mercadoria e pouco atrelado a um desenvolvimento de forma qualificada para os municípios, que são os principais impactados pelo poder do econômico.

Assegurar a continuidade dessas comunidades, que vivem da pesca, do comércio local, das práticas de pesca artesanal e venda de frutos do mar das marisqueira, é um desafio a ser trilhado por estas pessoas, com pouca instrução de seu poder enquanto atores sociais, assim como a inexistência de articulação coletiva dos mesmos, o que por fim contribui para que a especulação imobiliária possa se



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



instalar e degradar está APA, sem perspectivas de preservá-lo ou de assegurar a continuidade das práticas de subsistência desses moradores.

Outro ponto que merece destaque é a promessa de geração de emprego para estes moradores da Praia da Lagoinha, mediante a isto, os mesmos veem o empreendimento apenas como um desenvolvimento necessário para a cidade e que trará grandes benefícios para as pousadas, comércio local e barracas de praia já existentes.

Pensar o desenvolvimento ambiental em nosso país, tem se tornado um processo bastante árduo, à medida que se busca um desenvolvimento econômico levando em consideração a preocupação com a preservação e proteção do meio ambiente, principalmente em áreas de zona costeira, onde ocorre forte influência da especulação imobiliária.

Percebemos infelizmente, a gestão ambiental distanciando-se gradualmente da ferramenta de controle social, à medida que a população se insere em novos contextos de outras problemáticas, em especial as de saúde. Apontado assim, para que repensemos novas práticas e roupagens no tocante a uma boa gestão ambiental, afim de serem mitigados presente e futuros danos negativos, surgindo como consequência dessa ausência de interlocução entre sociedade e poder público, no tocante a gestão dos recursos naturais.

Cabe ressaltar, a necessidade de maior fomento para realização de pesquisas acadêmicas, que contribuem para o desfecho de diversos problemas econômicos, sociais e ambientais, estas as mesmas foram impactadas pelo cenário do atual governo brasileiro.

Por fim, é válido ressaltar a importância de maior engajamento por parte das comunidades locais na inserção e execução do controle social, fiscalizando o poder público, desenvolvendo sua capacidade de articulação. Além de ser imprescindível requer a existência uma gama de profissionais capacitados para atuarem em consonância com a gestão municipal, para que assim exista maior qualificação na desenvoltura de ações prestadas não só a gestão desta APA, mas do município como um todo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, Ângela Furtado; TELES, José Sinval. **A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos.** Revista Razão Contábil & Finanças, v. 1, n. 1, 2010.

BARCELAR, T. **As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais: caderno de textos, 2003.** Disponível em: <

<http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/taniabacelar.pdf>>.

Acesso em: 14 de abril de 2020.



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



BARROS, Ana Cristina. **O Controle Social no Brasil**. Edições Demócrito Rocha/TCE, Fortaleza, 2017.

BRAVO, M., CORREIA, M. **Desafios do controle social na atualidade**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, 2012.

CEARÁ. Decreto 25.417, de 29 de março de 1999. **Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental – APA das Dunas de Lagoinha, no município de Paraipaba, e adota outras providências**. Disponível em: <<http://oads.org.br/leis/1944.pdf>>. Acesso em: 26 de janeiro de 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. **Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica**. 2017.

HOCHMAN, G. ARRETCHE, M. and MARQUES, E., **orgs Políticas Públicas no Brasil [online]**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ce/paraipaba.html>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2020.

LOPES, José Rogério. **"Exclusão social" e controle social: estratégias contemporâneas de redução da sujeitidade**. *Psicologia & Sociedade*. Florianópolis, v.18, n.2, p.13-24,2006.

MARCEL, Antonia Aparecida; DOS SANTOS, Irenilda Angela. **O Controle Social Como Ferramenta de Construção de Direitos**. Anais do Seminário, p. 166, 2017.

MARCONI, M., LAKATOS, E. **Técnicas de Pesquisa**. Atlas, São Paulo, 8ª ed, 2017.

MARTINS, M. B.; GUERRA, A. J. T.; VASCONCELOS, F.P.; SILVA, E.V. **Diagnóstico integrado geoambiental da APA Dunas da Lagoinha, Paraíba, Ceará, 237 Brasil**. Revista GEOMAE - Geografia, Meio Ambiente e Ensino. Vol. 04, nº 01, 1º sem/2013, p. 13-34.

PECCATIELLO, A. F. O. **Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de**



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



Unidades de Conservação (2000). Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 24, p. 71-82, jul./dez. 2011.

PINTO, R., COUTINHO, G., MELLO, L. **Responsabilidade Social Empresarial Interna: Diretrizes para a Implantação Eficaz nas Organizações.** Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 2014. Disponível em: <<https://www.inovarse.org/filebrowser/download/7695>>. Acesso em: 26 de Agosto de 2020.

PIRES, Valdemir Aparecido et al. **Dossiê campo de públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais.** Administração Pública e Gestão Social, v. 6, n. 3, p. 109-167, 2014.

PARAIPABA, Prefeitura Municipal de. **Paraipaba integra o Mapa do Turismo 2019-2021.** Disponível em: <<https://www.paraipaba.ce.gov.br/informa.php?id=206>>. Acesso em: 11 de março de 2021.

SCHNEIDER, E. **GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL: Preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável.** Centro Universitário UNIVATES, 2000. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2000_E0137.PDF>. Acesso em: 10 de maio de 2020.

SEMACE. **Consulta de Licenciamento Ambiental.** 2020. Disponível em: <<https://mobile.semace.ce.gov.br/consultaProcesso>>. Acesso em: 01 de março de 2020

SERRA, Rita de Cássia C.; CARNEIRO, Ricardo. **Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo.** Espacios Públicos, v. 15, n. 34, p. 43-64, maio/agosto 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, v. 133, 2010. Disponível em: <<https://youtu.be/FySjDPEuVfw>>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2021.

VASCONCELOS, Fábio; MARTINS, Márcia Barbosa; MOREIRA, Roberto Bruno. **Análise dos impactos sócio-ambientais da recente implantação de infra-estrutura turística na Praia de Lagoinha (Município de Paraipaba, Estado do Ceará), [s.d.].**