

Parecer da Câmara Técnica do Turismo/ Conselho Consultivo da APA Costa dos Corais

Maragogi, 07 de dezembro de 2018.

ASSUNTO: Parecer do requerimento protocolado pela Associação de Lancheiros de Maragogi.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

O Grupo de Trabalho de Turismo – GT Turismo foi demandado a apresentar relatório/nota técnica em razão de pleito apresentado pela Associação dos Proprietários de Lanchas das Taocas e Barra Grande – APLTBG, que exploram passeio turístico náutico na APACC, especificamente na circunscrição do município de Maragogi no estado de Alagoas.

A APLTBG requer o aumento do número de passageiros a serem transportados por embarcação tipo lancha, passando dos atuais 06 passageiros para 10 passageiros.

Conforme a proposta apresenta, o aumento do número de passageiros a serem transportados por lanchas se viabilizaria por meio da redução em 04 passageiros do número transportado por embarcações tipo catamarãs.

A APLTBG justifica o seu pleito sob o argumento *i)* que os seus associados por transportarem menor número de passageiros auferem menor lucro que os operadores de catamarãs, *ii)* que irão gerar mais empregos.

Afirma a APLTBG que formalizou o referido pleito por meio de “protocolo” inicialmente junto à Prefeitura municipal de Maragogi, e posteriormente junto ao ICMBio. O pleito foi apresentado ao plenário da APACC na 25ª reunião ordinária, entretanto, o referido “protocolo” junto ao ICMBio não foi disponibilizado aos Membros do Conselho Gestor da APACC, visto que o processo administrativo para a sua análise, estando dentro do prazo legal, não fora concluído.

Por sua vez, antes mesmo da formalização do pleito junto à administração da APACC/ICMBio e conseqüentemente antes mesmo da apreciação pelo Conselho Gestor da APACC, a APLTBG por meio de seus representantes realizou reuniões junto à presidência do ICMBio, utilizando do intermédio de políticos com o objetivo de obter a alteração do plano de manejo da APACC em seu favor, sem que tal pleito fosse apreciado pelo Conselho Gestor da APACC, nem tão pouco fosse cumprido o rito processual próprio junto à Administração “Chefia” da APACC.

Por sua vez, a Presidência do ICMBio atuando sempre de forma a observar os princípios da administração pública, moralidade, legalidade, eficiência, oportunidade, interesse público e o devido processo legal na esfera administrativa, remeteu o pleito para o órgão gestor da Unidade de Conservação, submetendo a deliberação da administração local (no âmbito do ICMBio) e do Conselho Gestor da APACC.

Neste contexto, o pleito foi encaminhado ao GT de Turismo para que o mesmo analise o pleito formulado e apresente relatório/nota técnica sobre a matéria.

2. DO PLANO DE MANEJO E O QUANTITATIVO DE VISITANTES NAS PISCINAS NATURAIS EM MARAGOGI

Área de Preservação Ambiental - APA conforme previsão legal é uma Unidade de Uso Sustentável, que por sua vez é uma categoria de Unidade de Conservação que compõem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC¹, regulamentado pela Lei 9.985/2000, em particular nos artigos 1º, 2º, I, XI, XVII, 7º, II, §2º, 14, I, 15 e 28.

A APA é uma área com algum grau de ocupação humana, com características consideradas relevantes para a qualidade de vida e bem-estar de todos. Tendo por objetivo preservar a diversidade biológica e disciplinar a ocupação de modo sustentável, sendo proibidas quaisquer atividades em desacordo com seus objetivos, ao seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Nesse sentido, o PLANO DE MANEJO é instrumento de destaque e de referência para a realização de toda e qualquer atividade dentro dos limites de uma APA. A Lei 9.985/2000 define plano de manejo como;

Lei 9.985/2000

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

XVII - plano de manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade;

Por sua vez, o Plano de Manejo da APACC entra em vigor no ano de 2013 por meio da Portaria ICMBio nº144/2013 com o objetivo e a missão que vai além da preservação ambiental, mas também de ordenar a ocupação humana e compatibilizar a atividade econômica já existente à conservação do meio ambiente.

Nesse diapasão, o Plano de Manejo ao definir a ZONA DE VISITAÇÃO em Maragogi, previa o quantitativo máximo de visitantes total por dia em todas as 03 (três) piscinas naturais, bem como, os quantitativos de visitantes possíveis a serem transportados por cada tipo de embarcação utilizada (catamarã e lanchas).

Assim tínhamos;

“Regras de Uso:

1) Os limites de número de embarcações e número passageiros para cada tipo de atividade para as diferentes piscinas já regulamentadas são:

Galés de Maragogi: o número máximo de visitantes é de 720 pessoas/dia, distribuídas da seguinte forma:

I - 10 (dez) poitas para embarcação do tipo catamarã com no máximo 60 passageiros, por embarcação;

II - 10 (dez) poitas para embarcação do tipo lancha com no máximo 06 passageiros, por embarcação;

III - 3 (três) poitas para embarcações de mergulho com no máximo 15 passageiros, por embarcação;

IV - 2 (duas) poitas para embarcações de apoio ao serviço de fotografia subaquática profissional, com no máximo 10 fotógrafos permissionados, por embarcação, e;

V - 2 (duas) poitas para embarcações institucionais (bombeiros, polícia, ICMBio IBAMA).

Taocas de Maragogi: o número máximo de visitantes é de 426 pessoas/ dia, distribuídas da seguinte forma:

I - 4 (quatro) poitas para embarcação do tipo catamarã com no máximo 60 passageiros, por embarcação;

¹ Lei 9.985/2000 - Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

II - 4 (quatro) poitas para embarcação do tipo lancha com no máximo 6 passageiros, por embarcação;

III - 2 (duas) poitas para embarcações de mergulho com no máximo 15 passageiros, por embarcação;

IV - 1 (uma) poita para embarcações de apoio ao serviço de fotografia subaquática profissional, com no máximo 10 fotógrafos permissionados, por embarcação, e;

V - 1 (uma) poita para embarcações institucionais (bombeiros, polícia, ICMBio, IBAMA).

Barra Grande de Maragogi: o número máximo de visitantes é de 426 pessoas/ dia, distribuídas da seguinte forma:

I - 6 (seis) poitas para embarcação do tipo catamarã com no máximo 60 passageiros, por embarcação;

II - 6 (seis) poitas para embarcação do tipo lancha com no máximo 6 passageiros, por embarcação;

III - 2 (duas) poitas para embarcações de mergulho com no máximo 15 passageiros, por embarcação;

IV - 1 (uma) poita para embarcações de apoio ao serviço de fotografia subaquática profissional, com no máximo 10 fotógrafos permissionados, por embarcação, e;

V - 1 (uma) poita para embarcações institucionais (bombeiros, polícia, ICMBio, IBAMA).”

(Plano de Manejo – fls 29 e 30) **g.n.**

Considerando as 03 (três) piscinas naturais abertas a visitação em Maragogi, tínhamos o total diário de 20 catamarãs transportando 1.200 visitantes e 20 lanchas diárias transportando 120 visitantes.

Entretanto, é de suma relevância destacar que no momento da formação do plano de manejo a atividade de turismo para a visitação às piscinas naturais se dava por meio de catamarãs. E considerando os primeiros sinais do declínio da pesca na localidade optou-se naquele momento por permitir a autorização de parte dos atores locais para a atividade de turismo utilizando lanchas.

Nesse momento, a atividade de turismo náutico por meio de catamarãs que antes do plano de manejo transportava em média 80 (oitenta) passageiros, teve o seu número reduzido para 60 (sessenta) de modo a contemplar o transporte por meio de lanchas.

Por sua vez, apenas 01 (um) ano após a entrada em vigor do Plano de Manejo, os proprietários de lanchas somados a pescadores não contemplados com autorização para o transporte de passagens com fins de turismo, realizaram novo movimento para o aumento do número de embarcações tipo lancha e a entrada no sistema aquaviário de um novo tipo de embarcação, a escuna.

Com isso, cada catamarã cedeu 06 vagas de passageiros para as escunas, ficando a capacidade diária de cada catamarã em 54 passageiros.

Vindo então a ser publicada a Portaria ICMBio nº145/2014 que altera as normas de Visitação do Plano de Manejo da APA, alterando o número de passageiros transportados por tipo de embarcação e incluindo a embarcação tipo escuna.

Portaria ICMBio nº145/2014

Art. 1º - Alterar normas das Zonas de Visitação estabelecidas no item 6.5 do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais (APACC), com o objetivo de:
I - ordenar a visitação nas áreas onde estão inseridas as piscinas naturais, compatibilizando as atividades exercidas com a conservação ambiental;

II - inserir uma nova categoria de transporte de passageiros, denominado escuna; e

III - Alterar os números limites de embarcações de visitantes e de prestadores de serviço desembarcados por embarcação e nas Zonas de Visitação localizadas nas piscinas naturais do Município Maragogi, no estado de Alagoas.

...

Art. 3º Incluir a embarcação do tipo escuna, dentre aquelas permitidas para transporte de pessoas até as Zonas de Visitação.

Parágrafo único – Os prestadores de serviços que utilizam este tipo de embarcação estão sujeitos às normas gerais estabelecidas no Plano de Manejo da APACC para todos os tipos de embarcação e às normas específicas instituídas por esta Portaria. Art.

4º. Alterar o número máximo de visitantes por tipo de embarcação na piscina natural denominada Galés de Maragogi, mantendo-se em 720 pessoas o número máximo de visitantes por dia, que passam a ser distribuídas da seguinte forma:

I - 10 (dez) embarcações do tipo catamarã com no máximo 54 visitantes/embarcação;

II - 10 (dez) embarcações do tipo lancha com no máximo 06 visitantes/embarcação;

III - 10 (dez) embarcações do tipo escuna com no máximo 12 visitantes/embarcação;

Parágrafo único. O número de visitantes e embarcações a que se refere o caput possui caráter transitório e precário, podendo ser alterado conforme os resultados de estudos de monitoramento do impacto da atividade de visitação ao ambiente e revisões na capacidade de carga da zona de visitação especificada no caput deste artigo.

Art. 5º. Alterar o número máximo de visitantes na piscina natural denominada Taocas de Maragogi, para 312 visitantes por dia, distribuídos da seguinte forma:

I - 04 (quatro) embarcações do tipo catamarã com no máximo 54 visitantes/embarcação;

II - 08 (oito) embarcações do tipo lancha com no máximo 06 visitantes/embarcação, sendo que 4 (quatro) lanchas só poderão permanecer na Zona de Visitação entre 02 (duas) horas antes da baixa-mar até o pico da baixa-mar e outras 04 (quatro) lanchas só poderão permanecer na Zona de Visitação entre o pico da baixa mar até 02 (duas) horas após o pico da baixa mar, de maneira que em momento algum permaneçam na piscina mais de 04 (quatro) lanchas;

III - 04 (quatro) embarcações do tipo escuna com no máximo 12 visitantes/embarcação;

Parágrafo único. O número de visitantes a que se refere o caput possui caráter transitório e precário, podendo ser alterado conforme os resultados de estudos de monitoramento do impacto da atividade de visitação ao ambiente e revisões na capacidade de carga da zona de visitação especificada no caput deste artigo.

Art. 6º. Alterar o número máximo de visitantes na piscina natural denominada Barra Grande de Maragogi, para 456 visitantes por dia, distribuídos da seguinte forma:

I - 06 (seis) embarcações do tipo catamarã com no máximo 54 visitantes/embarcação; II - 12 (doze) embarcações do tipo lancha com no máximo 06 visitantes/embarcação, sendo que 06 (seis) lanchas só poderão permanecer na Zona de Visitação entre 02 (duas) horas antes da baixa-mar até o pico da baixa-mar e outras 06 (seis) lanchas só poderão permanecer na Zona de Visitação entre o pico da baixa mar até 02 (duas) horas após o pico da baixa mar, de maneira que em momento algum permaneçam na piscina mais de 06 (seis) lanchas;

III - 05 (cinco) embarcações do tipo escuna com no máximo 12 passageiros/embarcação;

Parágrafo único. O número de visitantes a que se refere o caput possui caráter transitório e precário, podendo ser alterado conforme os resultados de estudos de monitoramento do impacto da atividade de visitação ao ambiente e revisões na capacidade de carga da zona de visitação especificada no caput deste artigo.

Dessa forma, considerando as 03 (três) piscinas naturais abertas a visitação em Maragogi, passou ao total de 20 catamarãs diários transportando 1.080 visitantes, 30 lanchas diárias transportando 180 visitantes e 19 escunas transportando 228 visitantes.

Ou seja, em menos de 01 (um) ano da vigência do plano de manejo esse foi alterado sumariamente, reduzindo em 10% o número de passageiros transportados por catamarãs e aumentando em 50% o número de passageiros transportados por lanchas.

3. DA ALTERAÇÃO DO PLANO DE MANEJO DA APACC

O pleito da APLTBG tem por consequência direta a alteração do plano de manejo da APACC por via inadequada a tal fim, considerando que o referido Plano de Manejo se encontra em processo de revisão, o qual teve início no ano de 2018 e previsão de término no ano de 2019.

A revisão do Plano de Manejo teve e tem os seus trabalhos amplamente divulgados e contando com a ampla e irrestrita participação social, por meio de oficinas temáticas e reunião públicas desenvolvidas em todo o território da APACC e contemplando todos os seus atores.

Conforme descrito no item 2, o aumento do número de passageiros em favor dos autorizados à exploração do turismo náutico utilizando embarcação tipo lancha, acarreta na alteração da distribuição do número total de passageiros transportados por tipo de embarcação.

Importante destacar que o citado pleito aumentaria em números reais a quantidade de visitantes nas piscinas naturais diariamente, pois ao retirar 04 vagas de cada catamarã (rodam 20 por dia) para realocar em cada lancha (rodam 30 por dia), seria menos 80 passageiros nos catamarãs e mais 120 passageiros em lanchas, aumentando em 40 visitantes por dia nas piscinas naturais.

Tal pretensão deve ser profundamente estudada e analisada, visto que acarretaria impacto direto e imediato na cadeia produtiva do turismo local com a diminuição deliberada e prejudicial de público de uma categoria em favorecimento de outra.

Devido à complexidade de questões como esta é que está em curso a revisão do plano de manejo.

4. DA AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DO PLEITO

Avaliando o até então exposto, passaremos a analisar os fundamentos do seu petítório.

Considerando que como toda atividade que utiliza recursos naturais obrigatoriamente precisa de autorização por parte do ente público competente e cabe ao cidadão ou ao empreendedor não só cumprir os requisitos legais, mas também demonstrar a viabilidade do seu pedido.

Espera-se que a APLTBG fundamente o seu pleito com dados técnicos que demonstrem a validade da sua tese e viabilidade do seu pedido.

A APLTBG justifica o seu pleito sob o argumento *i)* que os seus associados por transportarem menor número de passageiros auferem menor lucro que os operadores de catamarãs, *iii)* que irão gerar mais empregos.

Nesse sentido, passamos a analisar detidamente os 03 (três) argumentos lançados e não justificados pela APLTBG.

i) que os seus associados por transportarem menor número de passageiros auferem menor lucro que os operadores de catamarãs;

Primeiramente é preciso entender os objetivos de cada espécie de serviço oferecido ao visitante que opta por um tipo ou outro de embarcação. Essa diferença é primordial para a compreensão de todo o sistema aquaviário local e da respectiva cadeia produtiva.

A visitação às piscinas naturais de Maragogi é realizada por turistas que chegam ao destino por dois meios e com características distintas. O turista que está baseado nas capitais Maceió ou Recife e vem por meio de uma operadora de turismo, que em sua grande maioria fica apenas um dia no destino.

Esse turista/visitante ao chegar em Maragogi juntamente com um grupo que pode variar de 25 a 300 pessoas dependendo da operadora de turismo por ele utilizada. Esse turista em 90% dos casos visita as piscinas naturais utilizando embarcações tipo catamarãs, baseadas em receptivos (bares e restaurantes) que atendem a tais operadoras de turismo.

Esse volume de público não poderia ser absorvido por lanchas sob pena de impactar pesada e negativamente o meio ambiente marinho nas piscinas naturais, considerando que 01 (um) catamarã transporta o equivalente a 09 (nove) lanchas. Com isso teríamos o aumento exponencial dos riscos de acidentes, de poluição, sem falar no impacto também negativo que haveria para as ações de fiscalização com o aumento das embarcações.

Por sua vez, o turista/visitante que se hospeda em Maragogi, opta por um turismo mais personalizado, e para isso em sua grande maioria visita as piscinas naturais utilizando Lanchas, por serem grupos menores dispostos a pagar valor superior ao passeio, pois buscam uma experiência diferenciada, um passeio particular com maior conforto.

“Fazendo uma analogia, o catamarã equivaleria ao ônibus e as lanchas ao taxi.”

O autorizado proprietário de lancha possui um produto diferenciado o qual possui um maior valor agregado, notadamente o conforto e exclusividade na realização do passeio.

Nesse sentido, ao se falar em valor agregado passamos a analisar economicamente o transporte de visitantes pelos dois meios: lanchas e catamarãs.

A atividade realizada por meio de catamarãs se caracteriza pela atividade predominantemente empresarial, aliada a outros elos da cadeia produtiva do turismo local. Ligada a receptivos locais e operadoras de turismo regionais e nacionais.

Conseqüentemente os custos envolvidos na operação são proporcionais ao volume de passageiros transportados.

Por sua vez, a atividade realizada por meio de lanchas pressupõe a atividade individual, ou seja, o proprietário da lancha é quem está à frente das operações que, em tese, deveria ser o condutor da lancha, não possuindo empregados.

Ademais, o caráter de exclusividade do serviço prestado, o conforto adicional, a experiência em navegar em embarcação de maior velocidade são características que agregam valor ao produto ofertado, o qual deveria ser adequadamente explorado pelos proprietários de lanchas.

Ou seja, o passeio de lancha deveria ter um valor final maior que o passeio de catamarã ou de escuna, por oferecer experiência diferenciada ao visitante. É o exemplo do ônibus coletivo e o taxi.

Por fim e não menos importante, é preciso destacar o espírito do Plano de Manejo, sopesado aos objetivos de toda APA; *i)* originalmente permitir ao pescador migrar da pesca para o turismo como alternativa para a geração de renda; *ii)* aliar a conservação ao desenvolvimento econômico das comunidades já consolidadas no território da APA.

A pretensão da APLTBG é a equiparação de faturamento entre os operadores de catamarãs e os operadores de lancha, o que se mostra inviável consideradas as características de cada categoria já analisadas.

ii) que irão gerar mais empregos.

A alegação de que a retirada de 04 (quatro) passageiros por catamarã em benefício dos lancheiros iria proporcionar o aumento dos postos de trabalho não possui qualquer fundamentação técnica.

Analisando a situação se verifica que não acarretará em aumento do número de empregos, visto que o acréscimo em 04 (quatro) passageiros por lancha que passaria a transportar de 06 (seis) para 10 (dez)

passageiros não trará novas lanchas a operar, visto que em regra as lanchas utilizadas comportam até 10 passageiros.

Considerando que a atividade por meio de lancha deva ser feita pelo proprietário da embarcação autorizado, a única forma de se ter o “alegado” aumento de empregos seria a emissão de novas autorizações com a inclusão de novas lanchas. Entretanto, como a capacidade de visitação das piscinas não pode ser alterada, ocorreria a maior concorrência entre a própria categoria com o aumento do intervalo do rodízio já utilizado, o que levaria à diminuição de receita.

5. DA PLENA VIABILIDADE ECONÔMICA DA ATIVIDADE NOS MOLDES ATUAIS.

Mesmo a APLTBG não tendo apresentado dados técnicos que fundamentem o seu petítório, é possível demonstrarmos a insubsistência do seu pleito com base na bibliografia existente e nos números da visitação às piscinas naturais de Maragogi.

O ICMBio no ano de 2017 preparando as bases para os trabalhos de revisão do plano de manejo que iniciaria em 2018, contratou consultoria especializada com o objetivo de realizar estudo do “*panorama geral do território da APACC buscando apresentar os principais elementos fundamentais para compreensão da dinâmica turística (atividades atuais e potenciais), assim como os processos/ mecanismos de parcerias adotadas pelo ICMBio no âmbito da gestão da Unidade de Conservação (UC)*” denominado Panorama do território abrangido pela APA Costa dos Corais e atuação do ICMBio na região.

O referido estudo traça um perfil dos municípios que compõem a APACC, particularmente no tocante a Maragogi se verifica que a renda per capita de 1991 a 2010 era de R\$ 253,86, o que corrigido pela inflação acumulada no período de 2010 a 2018 totaliza R\$405,26. Ou seja, pouco menos da metade do salário mínimo nacional.

Nesse sentido, ao analisarmos o CONTROLE DE VISITANTES NAS ZVs DE MARAGOGI no ano de 2018, concluímos que foram realizados 28.117 passeios de lancha no período de janeiro a setembro de 2018. O que nos dá uma média de mensal de 3.124 passeios.

Considerando que atualmente existem 58 autorizados ao transporte de lancha com destino às piscinas naturais, e o valor médio do passeio é de R\$60,00, chegamos ao valor médio por autorizado de R\$3.231,72 mensais, renda 08 (oito) vezes superior à renda média do município.

Importante destacar que na amostra utilizada o número total de visitantes indicados se refere aos meses de janeiro a setembro, não contemplando os meses de outubro, novembro e dezembro reconhecidamente de grande movimento e período em que se praticam os maiores valores chegando o passeio a R\$100,00 ou mais.

Cumprido salientar, que o autorizado não só realiza o passeio com destino às piscinas naturais, mas também realiza o chamado PASSEIO DE ORLA, esse sem limitação de passageiros, horários ou número de deslocamentos, podendo comumente dobrar os ganhos.

6. CONCLUSÕES.

Por todo o exposto, nos resta concluir pela improcedência do pedido apresentado pela APLTBG, em razão da inépcia do pleito por não apresentar elementos de ordem técnica que corroborem a sua pretensão, bem como, pela equivocada via escolhida para alcançar o seu objetivo, não seguindo o rito administrativo processual.

No mérito, se verifica que o espírito do plano de manejo ao incluir a embarcação tipo lancha era o de incluir atores locais egressos do setor produtivo da pesca como forma de redistribuição de renda e desenvolvimento local. Que a categoria representada pela APLTBG num passado recente foi amplamente contemplada com o aumento em 50% do número de embarcações com permissão de acesso diário às piscinas naturais, aumento não verificado nas demais categorias.

No tocante ao faturamento propriamente dito, se verifica que proprietários de lanchas possuem renda média mensal no mínimo 08 (oito) vezes superior a renda média do município e 03 (três) vezes superior à renda média do estado de Alagoas, ainda não considerando os ganhos auferidos com o passeio de “orla”, nem contabilizados os meses historicamente marcados pelo grande fluxo de visitantes.

Por fim, o pleito da APLTBG acarreta em modificação do plano de manejo, o qual se encontra em processo de revisão. Deveria o referido petição ter sido submetido à essa revisão, seguindo o trâmite procedimental adequado.

É o parecer deste Grupo de Trabalho de Turismo – GT Turismo, pelo não acolhimento do pleito apresentado.

Integrantes da Câmara Técnica:

Alexandre Henrique R. Dantas

Carlos Antônio Nogueira Gatto

Farid Aoun Daher

Joabe Melo

Luis Cláudio Gonçalves Melo

Nelson Sena Filho

Rafael Lustosa Siqueira