



---

## Carta Aberta

### Parcerias em Áreas Protegidas: por uma gestão pública democrática e plural

*Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas*

Os pesquisadores que subscrevem esta carta e integram o Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas<sup>1</sup> buscam sintetizar, a seguir, importantes questões e reflexões sobre o tema em foco, como forma de contribuir para a agenda de concessão e demais parcerias em áreas protegidas no país.

A patrimonialização de bens naturais e culturais, no contexto das políticas públicas, é permeada por diferentes interesses, estratégias e visões sobre como proteger e utilizar tais bens. Assim, o debate sobre o acesso ao patrimônio público passa, necessariamente, por questões relacionadas aos direitos difusos e intergeracionais que impõem a observância do interesse público<sup>2</sup>.

A participação privada na gestão do patrimônio ambiental e cultural tem sido defendida como um dos principais caminhos para fortalecer o uso público em unidades de conservação e esta agenda é legitimada por um conjunto de argumentos. Mas entendemos que as parcerias devem estar orientadas por questões diversas como: ampliação da participação da sociedade na gestão das áreas protegidas<sup>3</sup>; perspectiva democrática de gestão do patrimônio público; fortalecimento dos órgãos públicos no processo de regulação e monitoramento das parcerias; entre outros temas. Além disso, considerando o acesso ao ambiente ecologicamente equilibrado como um direito constitucional, as parcerias pactuadas nestes territórios devem garantir os interesses dos diversos tipos de público, proporcionando bem-estar e benefícios à saúde e à qualidade de vida.

No entanto, um dos principais fundamentos das parcerias, apresentado em documentos da esfera pública e privada, baseia-se em uma perspectiva neoliberal, promovendo o corte de investimentos públicos e, a extinção ou a redução de funções que permeiam a administração pública em áreas estratégicas como educação, cultura e meio ambiente<sup>4</sup>.

Neste contexto, nós, professores e pesquisadores de universidades públicas, que nos dedicamos à investigação e ao aprendizado, a partir de iniciativas de ensino, pesquisa e extensão, recomendamos que as definições sobre as parcerias em áreas protegidas considerem a complexidade do tema, sendo pautadas em uma discussão ampla e fundamentada sobre os diferentes modelos e arranjos institucionais, valorizando o contexto

sociocultural e ambiental do território e, o sentido de bem comum, assegurando um permanente debate com as diversas instituições envolvidas e atores sociais implicados.

A declaração do *III Congreso de Áreas Protegidas de Latinoamérica y el Caribe*, realizado em 2019, evidenciou a importância de uma melhor compreensão sobre os valores e os serviços ecossistêmicos em áreas protegidas, à luz de diversos interesses econômicos e setores produtivos<sup>5</sup>. Este fórum inspirou o debate sobre temas estratégicos em políticas públicas, tais como iniciativas de conservação, tendo por base o sentido de equidade de gênero, governança de povos indígenas e comunidades locais em áreas protegidas.

Deste modo, entendemos que a gestão de territórios protegidos requer uma maior colaboração entre as instâncias públicas locais e, as organizações da sociedade civil, promovendo a construção de caminhos possíveis que estejam conectados às práticas socioeconômicas e aos modos de vida das populações locais. Neste sentido, os programas de concessões e demais parcerias devem, entre outras ações, aprofundar o debate sobre inclusão social no contexto do turismo local<sup>6</sup>, que não se resume, obviamente, ao envolvimento da população apenas por meio de indicadores quantitativos de geração de emprego e renda.

Este cenário se torna ainda mais complexo em virtude da pandemia do COVID-19, que representa uma fonte de incertezas, em um cenário futuro. Como resultado desse fenômeno sanitário e, em consonância com as recomendações da Organização Mundial da Saúde e diversos centros de pesquisa, os parques nacionais e demais áreas protegidas foram fechados para visitação em março de 2020.

Neste contexto, o tema das parcerias tem suscitado debates entre diferentes setores, com a adesão de concessionárias que atuam em algumas áreas protegidas, e tem demandado o posicionamento do atual governo, no que diz respeito à revisão dos contratos, crédito para investimentos em infraestrutura, entre outros aspectos<sup>7</sup>. Por outro lado, o aumento dos índices de desemprego tende a comprometer os investimentos no setor de turismo e lazer, reduzindo as possibilidades de viagens e de acesso a determinados serviços<sup>8</sup>. Com isso, mais do que garantir a liberdade para a esfera privada no sentido de ampliar as possibilidades de rendimentos e lucros resultantes das concessões, entendemos que o Estado deve primar por um planejamento da visitação em áreas protegidas, considerando aspectos como: a diversidade de oportunidades de recreação; as experiências que podem ser vivenciadas nestas áreas; o direito ao lazer; e o potencial para melhoria do bem-estar da população.

A partir de iniciativas divulgadas pelos órgãos ambientais e, pela grande mídia, sendo, inclusive, objeto do Programa de Parcerias para Investimentos (PPI)<sup>9</sup> do governo federal, apreende-se ser a concessão tratada nas narrativas oficiais como um dos principais instrumentos para viabilizar a visitação em áreas protegidas. Por meio de análise documental relativa ao tema em foco, foram registradas 25 iniciativas ligadas às concessões em parques nacionais no período de 1998 a 2018<sup>10</sup>. E, entre o

final de 2018 e início de 2019, foram assinados três contratos de concessão nos Parques Nacionais do Pau Brasil (BA), da Chapada dos Veadeiros (GO) e do Itatiaia (RJ/MG). Além desses contratos, encontram-se em andamento diversos processos de concessão em parques nacionais e outras áreas protegidas.

Essa tendência de priorização das concessões é observada, também, nas ações dos governos estaduais. Em 2016, por exemplo, o estado de São Paulo autorizou a concessão de serviços e áreas específicas em alguns parques estaduais, por meio da Lei nº 16.260 de 29 de junho de 2016. Em 2019, o estado de Minas Gerais lançou o “Programa de Concessões em Parques – PARC”, com o objetivo de aprimorar e diversificar os serviços oferecidos nas unidades de conservação estaduais.

Contudo, ainda que a concessão seja tratada como prioridade nos órgãos ambientais, é importante ressaltar, no conjunto de iniciativas em andamento, os recentes editais lançados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) para o credenciamento de prestadores de serviços, por meio de autorização de pessoas físicas e jurídicas, para locação de bicicletas, transportes aquaviários, condução de visitantes e fornecimento de itens de alimentação<sup>11</sup>.

A modalidade autorização se efetiva por meio de um ato administrativo, unilateral e precário, e visa promover e formalizar a participação de profissionais e empreendimentos que atuam no turismo local, mas estabelece, também, uma série de obrigações para os autorizados, como a realização de cursos de qualificação, a utilização de equipamentos específicos, a adequação de documentos e registros de identificação, entre outras medidas. Esse processo tende a alterar a composição da oferta local, tanto em termos da qualidade, quanto em termos da capacidade das iniciativas locais de manterem suas autorizações. Com base nesse panorama, sugerimos que essas iniciativas, em articulação às concessões, componham uma base de planejamento criteriosa, com relação às parcerias previstas, considerando ainda os instrumentos resultantes de fóruns com participação social nos processos de tomada de decisão.

Ademais, a gestão e o monitoramento dos diferentes arranjos de parcerias demandam esforços da administração pública para a manutenção e a valorização das equipes especializadas e, também, da infraestrutura em apoio à gestão. É preocupante, no entanto, que a política federal de estímulo às concessões venha se caracterizando por cortes progressivos nas despesas discricionárias do ICMBio e, pela diminuição significativa do quadro de servidores ativos nas unidades de conservação<sup>12</sup>.

Entendemos as parcerias com a esfera privada como um dos caminhos possíveis para fortalecer a gestão das áreas protegidas, não como uma substituição aos investimentos públicos no processo. É importante destacar, ainda, que, independentemente do arranjo institucional escolhido (concessão, permissão, autorização, parceria público-privada, parceria com organizações da sociedade civil, entre outros modelos), há que se ter em mente que as parcerias são instrumentos de implementação de políticas

públicas, e não apenas mecanismos para formalizar a participação da iniciativa privada ou uma mera manifestação da atividade administrativa contratual do Estado.

Reconhecemos, assim, a necessidade da pluralidade de olhares sobre a implementação e os resultados de modelos de gestão público-privados que estão em andamento. Isso se torna ainda mais relevante quando o tema é a gestão de um patrimônio comum, sob a responsabilidade de instituições públicas, que não está descolado de uma dinâmica territorial marcada por diferentes significados da relação entre sociedade e natureza.

Neste sentido, destacamos que é estratégica a atuação das universidades e institutos de pesquisa, em conjunto com a esfera pública, as organizações da sociedade civil e, a iniciativa privada, visando o alcance dos seguintes objetivos: (i) fomentar pesquisas e projetos sobre o tema das parcerias para a gestão de áreas protegidas; (ii) incentivar plataformas de intercâmbio e aprendizado colaborativo sobre o tema das parcerias; (iii) subsidiar a formação, implementação e monitoramento de políticas e programas sobre as parcerias em áreas protegidas; (iv) reunir, registrar e divulgar os resultados das pesquisas e dos projetos de extensão realizados por instituições de ensino superior e organizações da sociedade civil.

Para tanto, o OPAP definiu cinco principais linhas de atuação na agenda de pesquisa, ensino e extensão:

**1. Legislação e instrumentos para a formalização das parcerias:** identificar, analisar e sistematizar a base legal e os diferentes instrumentos, disponíveis e em construção, utilizados para viabilizar as parcerias, com e sem fins lucrativos, em áreas protegidas.

**2. Políticas públicas, programas de incentivo às parcerias e estratégias privadas:** analisar as políticas públicas e programas de incentivo às parcerias promovidas pela esfera pública e iniciativa privada, com e sem fins lucrativos, considerando as prioridades da gestão governamental, os interesses e setores envolvidos.

**3. Mecanismos de responsabilização nas parcerias:** verificar e acompanhar as formas de implementação dos mecanismos de responsabilização adotados nas parcerias, considerando as seguintes dimensões: participação e controle social; prestação de contas para a sociedade; gestão pela lógica dos resultados.

**4. Monitoramento de indicadores ambientais e socioeconômicos das parcerias:** realizar pesquisas que subsiditem a definição de indicadores ambientais e socioeconômicos e procedimentos para o monitoramento dos impactos das parcerias.

**5. Análise dos tipos de parcerias e setores envolvidos (organizações da sociedade civil; empresas; órgãos públicos; instituições de pesquisa):** investigar e analisar os tipos de parcerias potenciais e em curso, e subsidiar a formulação de políticas e diretrizes que promovam a diversidade de arranjos institucionais entre as esferas pública e privada.

Por fim, entendemos ser essa carta uma forma de contribuição da academia à gestão pública, por meio de questões julgadas relevantes no processo de parcerias em áreas protegidas. E, assim, colocamo-nos à disposição para debater, em profundidade, as mudanças em curso, no contexto das áreas protegidas no país, segundo os valores fundamentais de uma gestão pública democrática e plural.

Assinam esta carta:

- Alba Simon - Doutora em Geografia. Pesquisadora da Universidade Federal Fluminense.
- André Cunha - Doutor em Ecologia, Conservação e Manejo da Vida Silvestre. Professor e Pesquisador da Universidade de Brasília.
- Camila Rodrigues - Doutora em Política e Gestão Ambiental. Professora e Pesquisadora da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- Clara Carvalho de Lemos - Doutora em Ciências da Engenharia Ambiental. Professora e Pesquisadora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- David Leonardo Bouças da Silva - Doutor em Administração. Professor e Pesquisador da Universidade Federal do Maranhão.
- Douglas Cardoso Martins - Graduando em Turismo na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- Eloise Silveira Botelho - Doutora em Engenharia de Produção. Professora e Pesquisadora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.
- Giovana Cioffi - Bióloga. Mestranda em Mudança Social e Participação Política na Universidade de São Paulo.
- Grislayne Guedes Lopes da Silva - Mestra em Turismo. Doutoranda em Turismo na Universidade de São Paulo.
- Hanna Cruz - Turismóloga. Mestranda em Ecoturismo e Conservação na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.
- Helena Araújo Costa - Doutora em Desenvolvimento Sustentável. Professora e Pesquisadora da Universidade de Brasília.
- Igor Carneiro de Almeida - Turismólogo. Mestrando em Turismo na Universidade de São Paulo.
- Leandro Martins Fontoura - Doutor em Ciências Ambientais e Florestais. Professor e Pesquisador da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- Lucas Milani Rodrigues - Mestre em Recursos Florestais. Doutorando em Ciências da Engenharia Ambiental na Universidade de São Paulo.
- Marta de Azevedo Irving - Doutora em Ciências. Professora e Pesquisadora da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- Milena Manhães Rodrigues - Mestra em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social. Doutoranda em Turismo na Universidade de São Paulo.
- Moema Barão Septanil - Mestra em Ciências da Engenharia Ambiental. Doutoranda em Ciências da Engenharia Ambiental na Universidade de São Paulo.
- Natália de Oliveira Maboni - Gestora Ambiental. Mestranda em Ecoturismo e Conservação na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.
- Sidnei Raimundo - Doutor em Geografia. Professor e Pesquisador da Universidade de São Paulo.
- Susy Rodrigues Simonetti - Doutora em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia. Professora e Pesquisadora da Universidade do Estado do Amazonas.
- Teresa Cristina Magro Lindenkamp - Doutora em Ciências da Engenharia Ambiental. Professora e Pesquisadora da Universidade de São Paulo.
- Victor E. Lima Ranieri - Doutor em Engenharia Hidráulica e Saneamento. Professor e Pesquisador da Universidade de São Paulo.
- Yasmin Cristina Hess - Engenheira Florestal pela Universidade de São Paulo.
- Yasmin Xavier Guimarães Nasri - Mestra em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social. Doutoranda em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social na Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Zysman Neiman - Doutor em Psicologia (Psicologia Experimental). Professor e Pesquisador da Universidade Federal de São Paulo.

### **Notas:**

<sup>1</sup> O Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP) foi criado em 2019 com o objetivo de promover o conhecimento sobre o tema das parcerias em áreas protegidas, considerando a contribuição da pesquisa, do ensino e da extensão no campo das políticas públicas da área. Reúne professores, grupos de pesquisa e pesquisadores de diferentes instituições de ensino superior. Esta carta reflete a opinião de um grupo de pesquisadores e professores e, portanto, não expressa o posicionamento institucional das universidades envolvidas. Contato do OPAP: observatorio.opap@gmail.com.

<sup>2</sup> RODRIGUES, C. G. O; ABRUCIO, F. L. (2020). Os valores públicos e os desafios da responsabilização nas parcerias para o turismo em áreas protegidas: um ensaio teórico. Turismo: Visão e Ação. v.22 n.1, p.jan/abr.2020. Balneário Camboriú (SC). DOI: 10.14210/tva,v22, n1,p. 67-86.

<sup>3</sup> BRASIL. (2000). Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 e Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. 3ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente / Secretaria de Biodiversidade e Florestas, 52p.

<sup>4</sup> RODRIGUES, C.G.O.; ABRUCIO, F.L. (2019). Parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: possibilidades e limitações de um novo modelo de governança. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, São Paulo, 13 (3), p. 105 - 120, set./dez.

<sup>5</sup> *Declaración de Lima - Parte 1. III CAPLAC - Congreso de Áreas Protegidas de Latinoamérica y el Caribe*, 2019. Disponível em: <https://www.areasprotegidas-latinoamerica.org/documentos-finales/>

Acesso em 13 de maio de 2020.

<sup>6</sup> IRVING, M. A.; RODRIGUES, C. G. O. R.; RABINOVICI, A.; COSTA, H. A. (Orgs.). Turismo, Áreas Protegidas e Inclusão Social: diálogos entre saberes e fazer. 1. ed. Folio Digital: Letra e Imagem.

<sup>7</sup> "Parques e Parcerias: perspectivas das concessionárias no contexto de Covid-19", organizado pelo Instituto Semeia. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=oVjUQKwz7gU> e <https://www.youtube.com/watch?v=diVYYwVu99U>. Acesso em 18 de maio de 2020.

<sup>8</sup> CAMPOS, A.C. Covid-19 provoca perdas de R\$ 2,2 bi no turismo brasileiro, diz CNC Estimativa é que prejuízos podem causar perda de 115,6 mil empregos. Agência Brasil. Rio de Janeiro. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-03/covid-19-provoca-perdas-de-r-22-bi-no-turismo-brasileiro-diz-cnc> Acesso em 13 de maio de 2020.

<sup>9</sup> BRASIL. Decreto nº 10.147. Dispõe sobre a qualificação de unidades de conservação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. 02 de dezembro de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10147.htm) Acesso em 18 de maio de 2020.

<sup>10</sup> SEPTANIL, M. P. B.; RANIERI, V. E. L. Ações de planejamento de concessões dos serviços de apoio à visitação em unidades de conservação federais brasileiras entre 1998 e 2018. In: XXV IUFRO World Congress: Forest Research and Cooperation for Sustainable Development. Pesq. flor. bras., Colombo, v. 39, e201902043, Special issue, p 92-93., 2019. Editor-Chief. Patrícia Póvoa de Mattos. Embrapa Florestas, Colombo, PR, Brazil.

<sup>11</sup> ICMBIO. Editais diversos. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/licitacoes1/editais?id=10792:editais-diversos-2020>. Acesso em 18 de maio de 2020.

<sup>12</sup> Em 2020, o ICMBio sofreu cortes no âmbito das despesas discricionárias da ordem de 32%. De janeiro de 2012 a setembro de 2019, as unidades de conservação federais tiveram uma queda de aproximadamente 27% no seu quadro de servidores ativos permanentes. Informações disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento: <[https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#](https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/)>. Acesso em 15 de junho de 2020. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Ofício SEI nº 568/2020-GABIN/ICMBio. Brasília, 3 de junho de 2020.