



Parcerias em áreas protegidas: diversidade de modalidades, propósitos e efeitos envolvidos¹

Partnerships in protected areas: diversity of modalities, purposes, and effects involved

Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues, Eloise Silveira Botelho

RESUMO: O artigo apresenta uma contribuição para o estudo e a reflexão sobre o tema das parcerias entre as esferas pública e privada, considerando a repercussão e os possíveis efeitos para as áreas protegidas e os territórios envolvidos. Direciona ênfase às parcerias que visam apoiar os serviços e as atividades de visitação em áreas protegidas, como a modalidade de concessão, que será problematizada diante do viés mercadológico e de priorização dos aspectos econômico-financeiros no atual contexto de gestão das áreas protegidas. A partir da análise de referências bibliográficas e do mapeamento de parcerias em áreas protegidas, são apresentadas questões consideradas relevantes sobre os propósitos que fundamentam as parcerias no âmbito das políticas públicas, o controle social em todo o ciclo de parcerias, e finaliza com a apresentação das parcerias "público-comunitárias" como uma agenda necessária para promover as iniciativas locais de turismo. Destaca-se, no planejamento das parcerias, a composição de arranjos que valorizem a diversidade do país.

PALAVRAS CHAVE: Turismo; Áreas Protegidas; Parcerias; Concessões.

ABSTRACT: This article offers a contribution to the study of and reflection on the theme of partnerships between the public and private sectors, considering the repercussions and possible effects for the protected areas and territories involved. It focuses on partnerships that aim to support services and activities for visiting protected areas, such as the concession modality, which will be problematized from a perspective directed at the market and the prioritization of economic and financial aspects in the current context of management of protected areas. Based on an analysis of bibliographical references and the mapping of partnerships in protected areas, we present relevant issues related to the purposes that underlie partnerships in the scope of public policies and to social control throughout the cycle of partnerships, and close with the presentation of "public-community based" partnerships as a necessary agenda to promote local tourism initiatives. In the planning of partnerships, we draw attention to the composition of arrangements that value the diversity of the country.

KEYWORDS: Tourism; Protected Areas; Partnerships; Concessions.

Parcerias em áreas protegidas: propósitos e argumentos em cena

As parcerias entre a esfera pública e privada, com e sem fins lucrativos, para a gestão de áreas protegidas, em suas diferentes formas e a partir de diversos arranjos institucionais, têm como um dos fundamentos principais a Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre as responsabilidades e os deveres do Poder Público e da coletividade em relação à proteção e ao acesso ao meio ambiente.

A partir da década de 1990, com a reforma gerencial e as proposições da nova gestão pública, influenciadas pelos princípios da vertente neoliberal de desenvolvimento, foi incentivada uma maior participação privada na prestação de serviços para sociedade. Como características centrais desse processo, pode-se citar o foco nos aspectos econômico-financeiros e a influência de estratégias de mercado na dinâmica de prestação de serviços, sobretudo no caso das concessões, uma das modalidades possíveis de parceria (BRESSER-PEREIRA, 1998; RODRIGUES; GODOY, 2013; DI PIETRO, 2019) e que tem sido priorizada no contexto atual da política de visitação em áreas protegidas (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019; 2020; BRUMATTI; ROZENDO, 2021).

Somado aos argumentos que buscam uma maior atuação privada na gestão da coisa pública, as medidas de ajuste fiscal, intensificadas nos últimos anos como parte da estratégia para a diminuição da dívida pública, vêm promovendo cortes orçamentários em agendas como educação, ambiente e cultura. É importante compreender o impacto dessa estratégia na execução das políticas públicas e na capacidade institucional dos órgãos ambientais, buscando analisar o que isso pode significar na relação com o setor privado, se uma maior qualidade de gestão, controle e fiscalização, ou a fragilização de sua estrutura e maior dependência de recursos privados.

Neste contexto, questiona-se a composição de recursos públicos e privados para o alcance dos objetivos das políticas ambientais, uma vez que ao mesmo tempo em que se observa o aumento dos projetos de concessões em áreas protegidas, nota-se também o enfraquecimento dos órgãos gestores em diferentes dimensões, em termos materiais (MACHADO; CLAUZET; YOUNG, 2019)² e no que diz respeito à identidade institucional desses órgãos (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019).

Tratar da função pública das áreas protegidas, considerando os territórios tradicionalmente ocupados por povos e comunidades tradicionais e os serviços ecossistêmicos que beneficiam a sociedade é, em última instância, pensar no modelo de desenvolvimento que se deseja para o país.

Por essa via, destaca-se um conjunto de argumentos que se relacionam aos objetivos institucionais da esfera pública no momento da criação das unidades de conservação (UC), considerando o interesse público e aspectos como conservação da natureza, direitos de acesso, diversidade de oportunidades, capacidade de gestão e monitoramento.

A busca por formas "híbridas" de conservação da natureza, promovendo a aproximação de diferentes setores da sociedade no apoio à gestão das áreas protegidas, é incentivada em documentos internacionais (SPENCELEY *et al.*, 2017; LEUNG *et al.*, 2019) e, também, nas diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e no Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas. Neste último, destacam-se o apoio e o fortalecimento da capacidade institucional das

organizações da sociedade civil para o estabelecimento de parcerias no âmbito do SNUC.

Isso envolve pensar em como os movimentos sociais, os coletivos e as organizações da sociedade civil participam da gestão das áreas protegidas, considerando um campo amplo de debate sobre governança e a relação com os “bens comuns”, na vertente de Ostrom (1990), mas também o “comum”, como um princípio político, na linha do que defendem Dartot e Laval (2017). Para esses autores, o “comum”, como princípio, deveria orientar a retomada dos “bens comuns” no sentido ético e político, mas não no sentido de aquisição/apropriação. Chamam a atenção para os “novos cercamentos” de terra e recursos naturais com base na influência de grandes empresas e instituições e na permeabilidade do Estado aos interesses do mercado (2017, p. 106). Assim, o movimento dos “comuns” seria uma resposta à *“pilhagem realizada pelo Estado e pelos oligopólios privados daquilo que até então era de domínio público, do Estado social, ou estava sob controle das comunidades locais”* (2017, p. 104).

E é neste contexto de acirramento das tensões sobre as diferentes formas de apropriação dos recursos naturais, e em especial da base que está circunscrita às áreas protegidas públicas, bens de uso especial, que vem à tona questões sobre o planejamento e os resultados das parcerias: quais são os principais argumentos e valores que orientam as parcerias em áreas protegidas? Como se dá o desenho das parcerias e a definição dos modelos? Quais são as bases nas quais os diferentes sujeitos (indivíduos e organizações, públicas e privadas) participam ou não dessas iniciativas e vivenciam suas consequências? Quais são os possíveis efeitos das parcerias para as áreas protegidas e territórios?

Este artigo visa, a partir destas questões, contribuir para o debate sobre as parcerias em áreas protegidas, tema que apresenta repercussão em diferentes campos de estudo, tais como: conservação da natureza, participação social, lazer e turismo, economia, gestão ambiental, ecologia política, governança de bens comuns, ordenamento territorial, entre outros.

E, como recorte temático principal, será direcionado ênfase às parcerias que visam apoiar os serviços e as atividades de visitação em áreas protegidas, que incluem as práticas de educação ambiental, o lazer e o turismo como possibilidades de uso público destas áreas. Ao final, destaca-se a agenda das parcerias público-comunitárias como central para fortalecer o papel das áreas protegidas no contexto territorial, valorizando e respeitando a diversidade socioambiental do país e o protagonismo das iniciativas locais na tomada de decisão sobre o turismo que se deseja no território.

O turismo e a institucionalização do acesso às áreas protegidas

O turismo tem sido promovido na agenda de políticas nacionais e internacionais de áreas protegidas como uma estratégia de conservação da natureza (ICMBio, 2018a, 2018b; LEUNG *et al.*, 2019), e as parcerias adotadas pelos órgãos gestores como o principal meio pelo qual esta atividade pode ser institucionalizada (THOMPSON *et al.*, 2014; RODRIGUES; ABRUCIO, 2019; SPENCELEY *et al.*, 2019; BRUMATTI; ROZENDO, 2021).

A institucionalização do acesso às áreas protegidas, caracterizada pelo processo de produção do espaço para o turismo, expresso na segmentação do

mercado, na normatização das atividades, na atribuição de preço e valoração econômica, entre outros aspectos, requer uma abordagem crítica a partir da identificação dos setores e sujeitos envolvidos, do reconhecimento das diversas práticas no turismo e das diferentes formas de apropriação do patrimônio (RODRIGUES, 2016).

Com uma maior intensidade nos últimos 10 anos e, também, influenciadas pelas estratégias de mercado rumo à adoção de compromissos e indicadores de sustentabilidade, observa-se uma atuação mais sistemática de instituições financeiras no fomento à participação privada na gestão das UCs. Uma das iniciativas nesta linha foi o projeto "Parcerias Ambientais Público-Privadas (PAPP)", que foi coordenado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em parceria com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com o apoio financeiro do Banco Interamericano (BID) e da Caixa Econômica Federal. Esse projeto promoveu estudos que subsidiaram editais para a concessão em parques nacionais, além de referências sobre a situação das parcerias nas UCs federais (CARRILLO; CATAPAN, 2017), e diretrizes para parcerias com organizações da sociedade civil³.

A partir de 2020, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pautado também pela agenda ESG (*Environmental, Social and Governance*)⁴, estruturou uma linha de fomento para subsidiar projetos de concessão em parques. Com o apoio estratégico do Instituto Semeia, o BNDES firmou parceria com o ICMBio e diversos órgãos estaduais de meio ambiente para a contratação de estudos técnicos, sobretudo de viabilidade econômico-financeira, para compor os projetos de concessão. O projeto envolve cerca de 34 projetos na esfera estadual, além de iniciativas em parques como Parque Nacional do Iguaçu (PR) e Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ)⁵.

Em reunião no conselho gestor do Parque Estadual do Ibitipoca (MG)⁶, o profissional do BNDES destaca o "fomento ao mercado operador de parques", aumentando os concorrentes e interessados no setor de parques e, assim, promover mais benefícios para o desenvolvimento regional. Ressalta também que, por meio de um "cronograma agressivo", o banco busca viabilizar "entregas" de forma que os parques possam alcançar o mais rapidamente a melhoria de gestão, de infraestrutura e de visitação. E, nesse cronograma, está contemplado também "a prospecção de novos players para atuar nesse mercado", como condição de "sucesso" do projeto. Os "novos players" podem ser nacionais e internacionais, com atuação em outros setores como concessão de rodovias, aeroportos, e que poderiam, na sua visão, se interessar por esse "mercado de parques, que está um pouco enxuto".

Destacam-se nesta narrativa termos e estratégias inspiradas em instrumentos de mercado que têm influenciado a agenda de concessões de serviços de apoio à visitação em parques, introduzindo o "saber mercadológico", uma vez que as UCs, sob o ponto de vista destes projetos, funcionam como um bom investimento e podem atrair negócios lucrativos, ao ponto que incentivam a imagem das empresas associadas à sustentabilidade.

Esta vertente de apropriação dos parques e demais áreas protegidas também está ancorada no Programa de Parcerias de Investimento (PPI), criado no âmbito da Presidência da República, por meio da Lei nº 13.334, de 13 de setembro 2016, com o objetivo de fomentar a interação entre o Estado e a iniciativa privada

por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização. Por meio do Conselho do PPI, o Presidente da República avalia e recomenda os projetos que serão inseridos no programa. Nesse sentido, com uma maior intensidade no atual governo, principalmente a partir de 2020, o Presidente da República tem firmado decretos qualificando os parques nacionais que serão alvos de processos de concessão. Segundo o então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, a principal diferença da “nova leva de concessões”, em comparação aos modelos adotados em governos anteriores, é que se pretende instituir uma “nova lógica”, qual seja, contratos de concessão que permitam que o concessionário tenha “liberdade” de definir serviços e equipamentos a serem empreendidos nas UCs, observando os planos de manejo e outras normas (SALLES, 2020).

Dentre os projetos do PPI, destacam-se as áreas de infraestrutura, rodovias, energia elétrica, mineração, mobilidade urbana, dentre outros. Ocorre que a concessão de serviços e áreas em parques nacionais e demais UCs, bens públicos de uso especial, comportam aspectos específicos que são muito distintos de uma operação de infraestrutura como uma rodovia, por exemplo. Chama-se atenção aqui para o “cronograma agressivo” dos processos de concessão em áreas que envolvem patrimônios naturais e culturais, planos de manejo desatualizados, territórios tradicionalmente ocupados, redes locais de turismo em andamento e outros aspectos que merecem atenção e demandam um tempo de planejamento e amadurecimento, que certamente não é o que o mercado está acostumado, mas que respeita a dinâmica local das iniciativas e da gestão das áreas protegidas.

Também é importante valorizar neste processo a experiência e a qualificação dos operadores de turismo locais e regionais que, com o avanço de iniciativas de qualificação, em gestão de segurança e comercialização de roteiros de turismo, têm posicionado o país na agenda de turismo nacional e internacional de forma profissional e ampliando os horizontes do turismo de “sol e praia”.

Nesse sentido, a participação da iniciativa privada na prestação de alguns serviços (ex. práticas de turismo que envolvem equipamentos específicos) requer investimentos necessários e qualificação profissional, mas reforça também uma rede de produção e consumo associada ao acesso aos parques nacionais, evidenciando a dimensão do lucro, de um nicho de mercado, de um negócio. Valorizam-se, nos projetos de concessão, equipamentos que unem *glamour* e natureza, receitas acessórias que podem ser obtidas pelo concessionário, tais como estacionamento, bilheteria de cobrança de ingressos, lojas de souvenirs e outros pontos de venda de produtos e serviços, que não são necessariamente relevantes à experiência de visita em ambientes naturais, porém são financeiramente interessantes para os investidores. Esses aspectos tendem a reforçar a transposição da noção de patrimônio como bem comum para a noção de mercadoria.

E, nesse processo de produção e consumo das áreas protegidas, é que reside a crítica e a atenção sobre a função pública destas áreas (MORE; MANNING, 2004). Em uma política de visita ampla, diversificada e democrática, o planejamento deve considerar diferentes perfis de visitantes, formas de organização da visita, níveis de infraestrutura e equipamentos, rede local de serviços e atividades de turismo, dentre outros aspectos.

Outro ponto que merece destaque nesse processo de adoção de estratégias privadas na gestão pública é a responsabilização pela lógica dos resultados, expressa nos mecanismos de bonificação (RODRIGUES; ABRUCIO, 2020). O

desenho de alguns contratos de concessão no governo federal e estadual prevê bonificações, no formato de descontos na outorga, como forma de incentivo ao concessionário. Esse processo busca realçar parâmetros ambientais e socioeconômicos como medida de qualificação do desempenho da iniciativa privada a partir de indicadores de desempenho como satisfação do usuário, limpeza e conservação de áreas verdes, gestão de resíduos, manutenção e conservação de ativos. Além desses indicadores, a geração de empregos locais, o fomento aos pequenos produtores locais e a capacitação de "empregados e residentes" também foram incluídos no conjunto de indicadores de bonificação do contrato de concessão de serviços no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO).

Experiências internacionais de operação de contratos de concessão em áreas protegidas destacam as "estratégias de incentivo", que recompensam os operadores que alcançarem os resultados e o desempenho desejados, como por exemplo a diminuição da taxa de outorga ou mesmo prorrogação do tempo de contrato para as iniciativas que apresentam melhores práticas na gestão ambiental (WYMAN *et al.*, 2011). Mas envolvem também medidas que penalizam os operadores por condutas indevidas e descumprimento de normas (RANDLE; HOYE, 2016). Por outro lado, a estratégia de "incentivo" aos operadores que compõem a parceria para a prestação de um determinado serviço, em nome do Estado, bonifica determinadas iniciativas que deveriam ser consideradas premissas e, em última instância, obrigações do concessionário, como por exemplo a contratação de produtos locais e a gestão adequada de resíduos sólidos.

Dentre os documentos que compõem os editais de concessão divulgados recentemente pelo ICMBio⁷ encontra-se o caderno com o sistema de mensuração do desempenho. O sistema baseia-se em alguns indicadores de desempenho citados anteriormente, tais como a satisfação do usuário e o indicador de limpeza e conservação das áreas verdes. A análise de ambos os indicadores envolve uma pesquisa de satisfação com o usuário, evidenciando a opinião dos visitantes como medida de responsabilização no processo de concessão. Nesse sentido, Rodrigues e Abrucio (2020) salientam que a responsabilização pela lógica dos resultados funcionaria como uma forma de aumentar a efetividade das políticas públicas, na medida em que incorpora o *feedback* da população que utiliza os serviços, incentivando a transparência por meio da geração de informação necessária ao acompanhamento de metas e resultados, que em última instância expressa o alcance de uma determinada política pública.

Nesse processo, é importante destacar a influência dos mecanismos de mercado e de agentes políticos hegemônicos, que encaminham soluções para a internalização dos impactos gerados pelos processos produtivos e a minimização dos efeitos a partir da adoção de tecnologias e estratégias de incentivo. Com a finalidade de conciliar o modelo de desenvolvimento econômico e a valorização ambiental, as ações "em defesa do meio ambiente" estão baseadas na crença de estratégias ganha-ganha e de consenso entre os sujeitos envolvidos. São soluções que podem garantir a governabilidade e medidas de desempenho de uma determinada agenda pública, mas obscurecem conflitos em torno do uso e acesso aos recursos naturais (ACSERLALD, 2004; MARTINEZ ALIER, 2007).

O tema do acesso aos bens e recursos naturais e culturais em UCs para fins de lazer e turismo pela sociedade, sobretudo urbana, se complexifica ainda mais quando estas áreas são criadas em territórios tradicionalmente ocupados por povos e comunidades tradicionais. Sendo assim, a tomada de decisão sobre as formas de

acesso, uso e gestão de áreas protegidas requer medidas de controle social, o que envolve, necessariamente, o embasamento do processo a partir de estudos sobre os possíveis efeitos das políticas de turismo em áreas protegidas.

Controle social e monitoramento para engajamento e tomada de decisão nas parcerias em áreas protegidas

O ciclo de uma parceria envolve diferentes fases, dentre as quais se destaca o planejamento, com iniciativas de aprendizado, construção e compreensão sobre as diferentes modalidades de parcerias e de seus respectivos efeitos no território em termos da qualidade ambiental, aspectos socioeconômicos, culturais e institucionais. Este processo reflete, em grande medida, o entendimento sobre o modelo de turismo que se deseja nas áreas protegidas e territórios envolvidos.

Os possíveis efeitos decorrentes das parcerias, em suas diferentes dimensões, requerem uma análise que antecede a consulta pública e audiências, a partir de um modelo pré-definido, como o da concessão, e pautado em documentos técnicos que envolvem uma complexidade de informações, priorizando aspectos econômicos e financeiros.

Nesse sentido, além do estudo de viabilidade econômico-financeira e dos documentos legais e técnicos, como o Plano de Manejo, o planejamento das parcerias requer um estudo de viabilidade socioambiental que contemple aspectos como: atividades socioeconômicas tradicionais realizadas no território, direitos territoriais, adesão e interesse das comunidades locais nas atividades de apoio à visitação, indicação de possíveis impactos ambientais sobre os recursos envolvidos a partir do tipo de atividade que se pretende desenvolver, restrições de acesso ao território e recursos naturais, possibilidades de parcerias e arranjos para a prestação de serviços de apoio à visitação que envolvam a rede local e regional, dentre outros (OPAP, 2021).

É importante considerar também a atualidade dos Planos de Manejo, sobretudo no que diz respeito às parcerias e atividades de visitação, que são dinâmicas e requerem adequações e medidas de monitoramento dos impactos da atividade nos ambientes naturais (SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE BIODIVERSIDADE BIOLÓGICA, 2015; MAGRO; LEUNG, 2019). Nessa linha, Septanil e Ranieri (2020) recomendam que sejam realizadas avaliações de impactos, por meio da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), para identificar e considerar os possíveis resultados socioambientais de políticas, planos ou programas sobre concessões e parcerias.

Os estudos prévios que embasam as concessões e demais parcerias funcionam também como subsídios para a responsabilização pelo controle social quando encaminhados e amplamente discutidos em instâncias e fóruns pertinentes, como no contexto dos conselhos gestores das UCs. Os conselhos expressam espaços de participação e governança democrática, que buscam garantir o efetivo engajamento da sociedade na formulação e no acompanhamento da implementação de políticas e na fiscalização da aplicação dos recursos públicos (COZZOLINO; IRVING, 2016; MARINELLI, 2016; MORO; FRACALANZA, 2021). Nesse processo considera-se necessário retomar as Diretrizes para Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental em Unidades de Conservação (ICMBIO, 2011) que, em consonância com a Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA (Lei

9.795 de 27 de abril de 1999), que reconhecem o papel desempenhado pelos conselhos gestores, bem como outros fóruns de participação social, como mecanismos de controle social, em diálogo com diferentes sujeitos e instituições envolvidos.

E, no contexto da mobilização por meio dos espaços e fóruns de participação social, surgem situações de tensão e contestação envolvendo os processos de concessão em curso em diferentes UCs. Nos meses de novembro e dezembro de 2021 foram registrados dois processos em parques estaduais que trouxeram questionamentos e, até mesmo, a suspensão da consulta prévia para projetos de concessão. Os casos envolveram o posicionamento do Ministério Público Federal no sentido de verificar a necessidade de adoção de medidas a fim de garantir o direito à consulta livre, prévia e informada das comunidades tradicionais potencialmente afetadas com a concessão.

No Parque Estadual Turístico do Alto da Ribeira (PETAR), localizado no Vale do Ribeira, no estado de São Paulo, ocorreram mobilizações de diferentes grupos e fóruns de comunidades locais, pesquisadores e representantes de organizações da sociedade civil para buscar reverter o processo e pautar a necessidade de um maior tempo para consulta, além de alegar a necessidade de um estudo sobre os possíveis impactos da concessão em termos ambientais e socioeconômicos. No dia 07 de dezembro de 2021⁸, a justiça suspendeu, por tempo indeterminado, a consulta pública iniciada pela Fundação Florestal. Além disso, determinou que a instituição apresentasse: um estudo de impacto ambiental, social e econômico relativo à concessão; realize uma audiência pública em cada um dos municípios localizados na área do parque; promova meios apropriados de participação, formulando protocolos de consulta apropriados para a comunidade local. Contudo, em 18 de dezembro de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo cassou a liminar que suspendia o processo e, em janeiro de 2022, a advogada que acompanha o caso com os moradores da região encaminhou um recurso para solicitar a revisão da decisão⁹. Tais situações reforçam a complexidade do processo e os posicionamentos divergentes envolvendo diferentes instâncias de decisão.

No Tocantins, no Parque Estadual do Jalapão, situação semelhante ocorreu após o governo do Estado divulgar o prazo para a consulta pública do processo de concessão. Da mesma forma que no PETAR, ainda que as propostas não incidam diretamente sobre os territórios quilombolas, é importante compreender e ampliar o diálogo sobre os possíveis efeitos do aumento do turismo na região para a qualidade ambiental e a dinâmica socioeconômica local, considerando também as iniciativas em curso lideradas pelas comunidades tradicionais locais. Em 30 de novembro de 2021¹⁰, durante a audiência pública sobre o projeto de concessão, diversas instituições e organizações da sociedade civil, incluindo a Coordenação Estadual das Comunidade de Quilombos do Tocantins (COEQTO), se mobilizaram e demandaram um posicionamento do estado, resultando no cancelamento do processo de concessão pelo governador em exercício.

Casos como os apresentados acima trazem à tona o tema da responsabilização pelo controle social no contexto das parcerias (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019; 2020), a partir de diferentes instrumentos de acesso à justiça, participação, protocolos de consulta, e considerando o envolvimento de fóruns, coletivos sociais e indivíduos, com o apoio de órgãos externos, como o Ministério Público (SILVA *et al.*, 2017). Tais processos visam garantir a tomada de decisão de

forma coletiva, informada e transparente, reforçando o controle social como elemento central de uma gestão democrática e plural (OPAP, 2020)¹¹.

Composição de parcerias em áreas protegidas: mapeamento, tendências e alternativas possíveis

Identificar e compreender o conjunto de parcerias em curso e aquelas em processo de construção, em formalização e com potencial para apoiar a gestão de áreas protegidas, é uma ação necessária para a valorização e o respeito à diversidade ambiental, social, cultural, econômica e institucional do território brasileiro.

Em 2017, Carrillo e Catapan realizaram um levantamento dos modelos e arranjos de parcerias com o setor privado e o terceiro setor nas UC federais. O estudo contou com a colaboração de 60 UCs¹² e identificou que o instrumento mais frequente na época foi o "Termo de Reciprocidade" (Portaria ICMBio 37, de 2009), utilizado para viabilizar parcerias com entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, com interesse recíproco, sendo que não há repasse de recursos financeiros públicos. Tais termos envolveram principalmente prefeituras municipais, universidades e organizações não-governamentais para realização de atividades de apoio à gestão, pesquisa e educação ambiental (CARRILLO; CATAPAN, 2017).

Com a instituição do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), por meio da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, o "Acordo de Cooperação" substitui os instrumentos de parceria anteriormente adotados pelo ICMBio, como o "Termo de Reciprocidade", o "Acordo de Cooperação Técnica" e o "Termo de Cooperação". Quando houver previsão de transferência de recursos financeiros entre partes os instrumentos que poderão ser utilizados são: termo de fomento, termo de colaboração, termo de parceria e termo de execução descentralizada (ICMBIO, 2018a).

Outra iniciativa em curso para compreender a dinâmica das parcerias é o Mapeamento das Parcerias em Áreas Protegidas (MAPAP), linha de atuação do Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP, 2020). Essa iniciativa é resultado de um esforço de investigação sobre o cenário das parcerias em áreas protegidas brasileiras, nas diferentes esferas administrativas, e considerando a diversidade de tipologias, arranjos e atores sociais envolvidos. Os dados estão dispersos em diferentes fontes, em níveis de detalhamento diversos, ou ainda, não disponíveis. Nesse sentido, é um levantamento em constante atualização e refinamento, compondo uma plataforma colaborativa, fruto de pesquisas e interlocução com instituições públicas, comunitárias e privadas. É importante frisar que se trata de uma contribuição da academia no sentido de compreender a dinâmica das parcerias em UCs no país, a partir de procedimentos metodológicos definidos no âmbito do grupo de pesquisa.

O mapeamento tem sido realizado em parceria com diversas instituições e por meio de diferentes frentes¹³. Até abril de 2023, o levantamento disponível no site do OPAP contemplou, principalmente, informações disponíveis em pesquisas acadêmicas, como dissertações e teses, nos sites e sistemas oficiais dos órgãos gestores ambientais estaduais e governo federal, e em notícias divulgadas em jornais de grande circulação e pelo Instituto Semeia. Destaca-se, nesta primeira etapa do levantamento, o registro de parcerias para apoiar a prestação de serviços e

a realização de atividades de visitação, considerando as principais modalidades utilizadas atualmente pelos órgãos gestores: autorização, permissão, concessão e acordo de cooperação. Além disso, em virtude do tipo de serviço e da atividade objeto da parceria e das características específicas de cada categoria de manejo de UC, o levantamento resultou, principalmente, em registros na categoria parque.

Contudo, o desafio maior é mapear, conhecer e visibilizar as parcerias e os arranjos liderados e costurados a partir de redes locais, em conjunto com os órgãos gestores, e considerando as diferentes categorias de manejo de UCs e sua relação também com terras indígenas¹⁴, territórios quilombolas e áreas conservadas por demais comunidades tradicionais. Especial interesse reside nas parcerias público-comunitárias, que serão tratadas em seguida.

O registro realizado no âmbito do MAPAP considerou as esferas estadual e federal e contemplou 189 parcerias em 122 UCs, localizadas em 20 estados da federação e no Distrito Federal. Destacam-se nas UCs com parcerias registradas até abril de 2023:

- Estão localizadas principalmente na região sudeste (42,86%), seguidas pela região Nordeste (21,69%), Sul (19,58%), Centro-Oeste (10,58%) e, em menor concentração, na região Norte (5,29%);
- Com relação ao bioma, 51,64% das UCs com parcerias registradas estão na Mata Atlântica; 24,59% no Cerrado; 9,02% no Marinho e Costeiro; 6,56% na Amazônia; 6,56% na Caatinga; 0,82% Cerrado-Amazônia; 0,82% Mata Atlântica e Pampa.
- 150 estão em parques nacionais e estaduais; 22 em florestas nacionais e estaduais; 8 em áreas de proteção ambiental federais e estaduais; 6 em monumentos naturais estaduais; 2 em área de relevante interesse ecológico federal; 1 refúgio de vida silvestre federal;
- A maioria dos registros refere-se à modalidade de concessão (87), seguidas das autorizações (75), acordos de cooperação (11), permissões (6) e convênios (5). Foram registrados também termos de parceria (2); termo de cooperação técnica (1); arrendamento de imóvel da União (1), termo de colaboração (1);
- No que diz respeito às concessões, foram registradas 57 iniciativas em estágio de planejamento¹⁵; 28 em andamento/operação; 1 caducidade de contrato e 1 finalizado.
- A maioria das UCs com parcerias registradas tem plano de manejo (83,61%) e conselho gestor instituídos (86,89%).

Conforme salientado anteriormente, a partir das iniciativas em curso no governo federal e estadual, percebe-se um aumento do número de projetos envolvendo a modalidade de concessão. Esta é uma das modalidades possíveis e tem sido modelada para diferentes áreas e regiões do país, com realidades e características socioeconômicas e ambientais diversas. Além disso, embora a maioria das UCs possua plano de manejo e conselho gestor instalados, é importante considerar a efetividade desses instrumentos no planejamento das concessões. No tocante ao plano de manejo, diz respeito às informações atualizadas e às diretrizes

previstas para contemplar a diversidade de modalidades de parcerias e de oportunidades de visitação.

A questão vai além de um posicionamento contrário e limitado sobre a utilização da concessão, que pode ou não figurar como a modalidade mais indicada para determinados contextos. Ao iniciar o processo a partir de uma modalidade pré-definida, que acentua os aspectos econômico-financeiros e a atuação de um determinado perfil de empresas e investidores, prejudica-se a possibilidade de diálogo e construção de uma agenda diversificada de parcerias, legitimada pelos diferentes sujeitos envolvidos. A composição de diferentes modalidades é possível e já vem ocorrendo em algumas áreas, como no caso do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO), em que alguns serviços são operados por meio de concessão, outros com autorização, e iniciativas e projetos em parceria com a Associação de Amigos do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (AVE).

Destaca-se, no contexto do planejamento das modalidades de parcerias, a composição de arranjos que valorizem e deem conta da diversidade ambiental, social, cultural do país. As parcerias "público-comunitárias", termo que vem sendo utilizado para designar uma mobilização, uma agenda e um conjunto de diretrizes para promover as iniciativas e redes locais de turismo, é um caminho necessário para uma política de visitação ampla, que ultrapassa questões objetivas relacionadas à infraestrutura e serviços, para dar conta das diferentes dimensões do turismo no território.

Parcerias "Público-Comunitárias" para apoiar a visitação em unidades de conservação

O termo parcerias "público-comunitárias" pode ser entendido como um conjunto de iniciativas que envolvem o protagonismo de comunidades locais e organizações da sociedade civil, a fim de apoiar o turismo, o lazer e a conservação em áreas protegidas, colaborando também para a garantia de direitos sociais, a valorização de identidades culturais e a diversificação de alternativas socioeconômicas locais (BOTELHO; RODRIGUES 2021). Apesar do termo não ser utilizado de forma oficial no campo das políticas públicas e legislação sobre parcerias, pesquisas empíricas registram a existência de ações e iniciativas que visam a construção e a manutenção de acordos entre a gestão pública e iniciativas locais para viabilizar o lazer e o turismo em UCs (SOUZA *et al.*, 2018; BARROS-FREIRE; NEIMAN, 2019; MARCONDES; RAIMUNDO, 2019; RODRIGUES, 2021; NASCIMENTO, 2021). É fundamental a reflexão em torno das parcerias "público-comunitárias", visto que aponta para a necessidade de visibilizar e reconhecer as iniciativas de turismo protagonizadas por povos e comunidades tradicionais, sobretudo quando o modelo de concessões é adotado como o "carro-chefe" no contexto atual das políticas de visitação em áreas protegidas.

Desde uma perspectiva conceitual, considera-se que a noção de parcerias "público-comunitárias" está em construção. O pesquisador Antonio Carlos Diegues utilizou, em uma entrevista, publicada em 2017, o termo parcerias "público-comunitárias" para se referir à gestão da visitação em algumas áreas no litoral de São Paulo (DIEGUES, 2017).

Não se pode negligenciar que o processo de construção das parcerias público-comunitárias é conflituoso e exige um esforço de negociação, com perdas e

ganhos, em razão dos diferentes interesses e modos de uso dos territórios envolvidos. Alguns casos ilustram a construção do processo envolvendo iniciativas comunitárias em unidades de conservação.

Os participantes da Associação de Barqueiros e Pescadores de Trindade (ABAT), que atuam de forma integrada com a Rede Nhandereko, iniciativa construída no contexto do Fórum de Comunidades Tradicionais de Angra, Paraty e Ubatuba¹⁶, possuem autorização para operarem passeios de barco no Parque Nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) (POSSIDÔNIO, 2021). Até a formalização da parceria, este processo envolveu uma intensa negociação para a definição de normas, considerando os olhares dos órgãos gestores e dos comunitários sobre as formas de organização do turismo e da gestão dos bens comuns (BAHIA; CHAMMY, 2021).

Processos de participação social e negociação de formas de uso do território também fizeram parte da construção da parceria público-comunitária no caso da Ilha das Couves, território tradicional caiçara no Parque Estadual da Serra do Mar (SP) e na APA Marinha Litoral Norte (SP). Devido às pressões socioambientais do turismo desordenado na região, a Associação de Moradores firmou um acordo com a gestão da UC para assumir o processo de gestão do turismo na Ilha das Couves, baseado em princípios do turismo de base comunitária (TBC), envolvendo a operação e o monitoramento da visitação (NASCIMENTO, 2021; SANTOS, 2021).

Na Área de Proteção Ambiental de Guapi-Mirim, localizada no recôncavo leste da Baía de Guanabara, no estado do Rio de Janeiro, o TBC foi identificado pelos moradores locais como um dos caminhos para promover alternativas de trabalho e melhoria da qualidade de vida. Nesse sentido, os gestores da UC, em parceria com organizações da sociedade civil e universidades públicas, desenvolveram algumas ações e projetos com o objetivo de fortalecer e promover o TBC na área. Como fruto destes projetos, cooperativas e iniciativas articuladas em rede têm buscado ampliar as oportunidades de geração de trabalho e a valorização da dinâmica sociocultural no manguezal (FUKUDA *et al.*, 2019).

Com a limitação das formas de utilização dos recursos naturais a partir da criação de UCs, as populações locais passam a organizar formas produtivas de oferta de serviços de apoio à visitação. Essas formas de organização inserem-se no contexto TBC, campo de estudo e prática que vem se desenvolvendo no país há muitos anos, e que estão apoiadas em princípios como o protagonismo de iniciativas locais, com atributos relacionados à autogestão, cooperativismo e distribuição justa e equitativa dos benefícios e responsabilidades, colaborando também para o reconhecimento de práticas culturais e a diversificação de alternativas socioeconômicas locais. Assim, o TBC constitui-se, também, como fonte de renda complementar, em paralelo a outras atividades tradicionalmente desenvolvidas no território e que são base para a provisão de alimentos, manifestações culturais e sociabilidades (BARTHOLO *et al.*, 2009; IRVING, 2009; MENDONÇA *et al.*, 2013; SIMONETTI *et al.*, 2018).

Iniciativas de TBC estão presentes em diferentes países e, também, na América Latina (MALDONADO, 2009; BURSZTYN; SANSOLO, 2010; MORAES *et al.*, 2018), e têm sido organizadas a partir de ações coletivas e redes, influenciando no estabelecimento de agendas para as políticas públicas (FABRINO, 2013; MORAES *et al.*, 2020). No Brasil, são reconhecidas as atuações da Rede Brasileira de Turismo Solidário e Comunitário (Rede TURISOL) e a Rede Cearense de

Turismo Comunitário (Rede TUCUM) (MORAES *et al.*, 2020). Em paralelo, pesquisadores dedicam-se a compreender, descrever e apoiar as iniciativas de TBC¹⁷.

No que se refere às políticas públicas, cabe destacar a promulgação de leis estaduais sobre o TBC como, por exemplo, nos estados do Rio de Janeiro (Lei nº 7.884, de 02 de março de 2018), na Bahia (Lei nº 14.126 de 24 de setembro de 2019) e em Minas Gerais (Lei nº 23763, de 06 de janeiro de 2021). As referidas leis apresentam diretrizes para o desenvolvimento do TBC, e dispõem que estas iniciativas podem ocorrer em UCs, de acordo com os planos de manejo e outras normativas.

Especificamente no que se refere à agenda das UCs federais, cabe mencionar que o ICMBio, a partir da construção coletiva envolvendo interlocutores de iniciativas com atuação em UCs, publicou o documento “Turismo de Base Comunitária em Unidades de Conservação: princípios e diretrizes” (ICMBIO, 2019) e apoiou o desenvolvimento de nove projetos com o objetivo de fomentar o TBC, por meio da chamada “Fortalecimento de Iniciativas de TBC”. Além disso, a publicação “Turismo de base comunitária em unidades de conservação federais”, relata a experiência de 13 iniciativas em UC federais. Entende-se que essa ação configura em um reconhecimento institucional da contribuição das iniciativas de TBC para a visitação em UCs federais. No entanto, as ações que visam fomentar o turismo em UCs estão apoiadas com maior evidência na política de concessões (BOTELHO, 2018; RODRIGUES; ABRUCIO, 2020; BRUMATTI; ROZENDO, 2021), e as parcerias “público-comunitárias” requerem o devido comprometimento por meio de uma agenda ampla e contínua, para que possam refletir a diversidade de modalidades de parcerias possíveis e necessárias aos processos de desenvolvimento territorial.

Considerações finais

O sistema de valores, públicos e privados, expresso nas parcerias em áreas protegidas é permeado de tensões, dentre as quais se destacam, no contexto deste artigo, a convivência entre um conjunto de medidas orientadas por estratégias de mercado, com repercussão direta nos modelos de gestão da coisa pública, e as prerrogativas da governança pública e democrática, como a responsabilização pelo controle social, por exemplo.

Neste processo, é importante “virar o disco” do enredo das parcerias em áreas protegidas. De um lado, um conjunto de argumentos relacionados ao subfinanciamento das UCs, aos sucessivos cortes orçamentários na agenda ambiental, às parcerias como salvação para os parques, a partir de uma visão gerencial das políticas públicas pautada, prioritariamente, por indicadores quantitativos e instrumentos de mercado. Mas, do outro lado, considera-se necessário pautar o compromisso com o interesse público e os objetivos institucionais da esfera pública na política de áreas protegidas, garantindo orçamento compatível e recursos humanos qualificados e valorizados que, em conjunto com as organizações da sociedade civil, a iniciativa privada com fins lucrativos, e as iniciativas protagonizadas por povos e comunidades tradicionais, irão compor parcerias para apoiar o alcance desses compromissos.

Este artigo apresentou uma contribuição para o estudo e a reflexão sobre propostas para o tema das parcerias entre as esferas pública e privada. Algumas questões permanecem motivando o aprendizado e a mobilização social, sobretudo considerando o momento atual da gestão das áreas protegidas e os efeitos da pandemia da Covid-19. O monitoramento participativo dos efeitos das parcerias para as áreas protegidas e os territórios envolvidos é primordial para a atuação embasada e contextualizada nas diferentes realidades do país. Além disso, medidas para o controle social, o acompanhamento e a colaboração efetiva dos diferentes sujeitos sociais na construção dos projetos de parcerias são necessários para legitimar a política pública e valorizar a diversidade do território brasileiro.

Referências

- ACSELRAD, H. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. *In*: ACSELRAD, H. (Org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.
- BAHIA, N. C. F.; CHAMY, P. Desafios para inclusão de empreendimentos comunitários na gestão de uso público em parques brasileiros. *In*: **Anais do X Encontro Nacional da Anppas**. Campinas(SP) Unicamp, 2021. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/x_enanppas2021/393311-desafios-para-inclusao-de-empreendimentos-comunitarios-na-gestao-de-uso-publico-em-parques-brasileiros>. Acesso em: 28/03/2023, 20h23.
- BARROS-FREIRE, J. M.; ZEIMAN, Z. Definição do modelo jurídico de gestão da Pousada Uacari, na RDS Mamirauá (Tefé, AM): busca da minimização de conflitos entre os atores sociais participantes. **Revista Direito Ambiental e Sociedade** 9, p. 87-118, 2019.
- BARTHOLO, R.; BURSZTYN, I.; SANSOLO, D. G. (Org.). **Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.
- BOTELHO, E. S.; RODRIGUES, C. G. O. **Seminário Parcerias público-comunitárias para o turismo em áreas protegidas**. [S.l]: Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas, [2021] 1 vídeo (1h 45min 57 seg) [Webinar], 2021. Disponível em:><https://www.youtube.com/watch?v=Oho-6cVHQfw>>. Acessado em 12 dez 2021.
- BOTELHO, E. S. Visitação e turismo em parques nacionais: o caso do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (RJ). **Tese** (Doutorado em Ciências). Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.
- BRUMATTI, P. N. M.; ROZENDO, C. Parques Nacionais, turismo e governança: Reflexões acerca das concessões dos serviços turísticos no Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v.15, n.3, e-2119, set./dez. 2021.

BURSZTYN, I.; SAN SOLO, D. Cenário para o desenvolvimento do turismo de base comunitária no Brasil. In: **Anais do IV Congresso Latino Americano de Investigación Turística**. Montevideo (Uruguay). CD ROM, 2010.

CARRILLO, A. C.; CATAPAN, M. I. S. **Levantamento e sistematização de modelos e arranjos de parcerias com o setor privado e o terceiro setor compatíveis com as necessidades de gestão das unidades de conservação**. IBAM: Rio de Janeiro. ICMBIO; MMA: Brasília, 2017.

COZZOLINO, L. F. F.; IRVING, M. A. Por uma concepção democrática de governança para a esfera pública. **Revista Políticas Públicas**, v.19, n.2 p.497, 2016.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada. 13 edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019.

DIEGUES, A. C. **Processo de privatização de unidades de conservação da natureza no Estado de São Paulo**. [Entrevista concedida a Intersaber]. Intersaber. Disponível em <<http://ecobioconsultoria.com.br/blog/entrevista-com-antonio-carlos-diegues-processo-de-privatizacao-de-unidades-de-conservacao-da-natureza-no-estado-de-sao-paulo/>>. 2017. Acessado em 15 dez 2021.

FABRINO, N. H. **Turismo de Base Comunitária**: Dos conceitos às práticas e das práticas aos conceitos. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, 2013.

FUKUDA, J. C.; BOTELHO E. S.; BENDELAK O. J. S.; RODRIGUES C. G. O. Fortalecimento do Turismo de Base Comunitária na Área de Proteção Ambiental de Guapi-Mirim, Baía de Guanabara, Brasil. III Congreso de Areas Protegidas de Latinoamerica e el Caribe. **Informe Técnico III CAPLAC**: Soluciones para el bienestar y el desarrollo sostenible. Lima. Peru, 2019. Disponível em: <<https://www.areasprotegidas-latinoamerica.org/documentos-finales/>>. Acessado em 15 dez 2021.

ICMBIO. **Estratégia nacional de comunicação e educação ambiental no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Brasília, DF: MMA/ICMBio, 2011.

ICMBIO. **Cartilha para elaboração de acordos de cooperação**. Cadernos de Orientação de Parcerias. ICMBio. Brasília, 2018a. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/caderno_de_parcerias/Cartilha_para_elabora%C3%A7%C3%A3o_de_Acordo_de_Coopera%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em agosto de 2021

ICMBIO. **Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação – ROVUC**. Organizadores: Allan Crema e Paulo Eduardo Pereira Faria. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, 2018b.

ICMBIO. **Turismo de base comunitária em unidades de conservação federais**: cadernos de experiência. 1a ed. Brasília, DF: ICMBIO-MMA, 2019.

ICMBIO. **Turismo de base comunitária em unidades de conservação**: princípios e diretrizes. MMA, Brasília, 2017. Disponível em:

<<https://ava.icmbio.gov.br/mod/data/view.php?d=17&rid=2977>>. Acessado em 02/mar/2023

IRVING, M. A. Reinventando a reflexão sobre turismo de base comunitária: inovar é possível? *In*: BARTHOLO, R., D. G. SANSOLO, I. BURSZTYN (Orgs.). **Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.

LEUNG, Y.; SPENCELEY, A.; HVENEGAARD, G.; BUCKLEY, R. (Eds.). Turismo e gestão da visitação em áreas protegidas. Diretrizes para sustentabilidade. **Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas** Nº. 27, Gland, Suíça: IUCN. xii + 120 pp, 2019.

MACHADO, M.; CLAUZET, M.; YOUNG, C. E. F. A. A sustentabilidade financeira das unidades de conservação no Brasil: um olhar sobre o orçamento do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Anais do Seminário Núcleo de Políticas Públicas: Análise e Avaliação (NUPPAA)**, 3, Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT PPED), 2019.

MAGRO, T. C. L.; LEUNG, Y. Managing environmental impacts of tourism. *In*: STEPHEN F. M., K. BOSAK (Org.). **A research Agenda for Sustainable Tourism**. 1ed. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, v. 1, p. 223-238, 2019.

MALDONADO, C. O Turismo Rural Comunitário na América Latina: gênese, características e políticas. *In*: BARTHOLO, R., I. BURSZTYN (Eds.). **Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.

MARCONDES, D.; RAIMUNDO, S. Povos tradicionais e turismo: o taus como instrumento para gestão de conflitos? **Ambiente & Sociedade**. Nº. 22, 2019.

MARINELLI, C. E. P. Aprimoramento da governança no âmbito de conselhos gestores para a efetividade de unidades de conservação na Amazônia: fatores-chave, mecanismos e impactos. **Tese**. (Doutorado em Ecologia) Universidade de Brasília, 2016.

MARTINEZ-ALIER, J. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. São Paulo, Contexto, 2007.

MENDONÇA, T. C. M.; MORAES, E. A.; COSTA, M. A. Turismo e pesca nas Reservas Extrativistas Marinhas de Arraial do Cabo (RJ) e da Prainha do Canto Verde (CE): possibilidades e limites de complementaridade. **Caderno Virtual de Turismo**. v. 13, n. 3, 2013.

MORAES, E. A.; IRVING, M. A.; MENDONÇA, T. C. M. Turismo de base comunitária na América Latina: uma estratégia em rede. **Turismo. Visão e Ação**. N. 20, p. 249-265, 2018.

MORAES, E. A.; IRVING, M. A.; PEDRON, R. M. L. R.; OLIVEIRA, E. Turismo de base comunitária à luz da teoria ator-rede: novos caminhos investigativos no contexto brasileiro, **Revista Crítica de Ciências Sociais**. N. 122, 2020.

MORE, T. A.; MANNING, R. E. The Public Function of Parks and Protected Areas. **Working Papers of the Finnish Forest Research Institute** 2. Disponível em: <<http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2004/mwp002.htm>>, 2004. Acesso em: novembro de 2021.

MORO, C. C.; FRACALANZA, A. P. Controle social de parcerias em unidades de conservação: o papel dos conselhos gestores. **Anais do X Encontro Nacional da Anppas**. Campinas(SP) Unicamp, 2021. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/x_enanppas2021/395525-controle-social-de-parcerias-em-unidades-de-conservacao--o-papel-dos-conselhos-gestores>. Acesso em: 02/abr/2023.

NASCIMENTO, G. C. O uso público sustentável em áreas protegidas: uma análise do turismo de base comunitária do território tradicional caçara de Picinguaba. **Dissertação** (Mestrado em Ciências). Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2021.

OPAP, Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas. Carta Aberta – Parcerias em Áreas Protegidas: por uma gestão pública democrática e plural. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, v.13, n.2, 2020.

OPAP, Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas. **Nota Técnica Nº 001/2021**: subsídios ao processo de controle social da concessão de serviços no Parque Estadual Turístico do Alto da Ribeira: contribuição do Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP), 2021.

OSTROM, E. **Governing the Commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

POSSIDÔNIO, R. D. **Seminário Parcerias público-comunitárias para o turismo em áreas protegidas**. [S.l]: Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas, [2021] 1 vídeo (1h 45min 57 seg) [Webinar]. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Oho-6cVHQfw>>, 2021. Acessado em 12 dez 2021.

RANDLE, E. J.; HOYE, R. Stakeholder perception of regulating commercial tourism in Victorian National Parks, Australia. **Tourism Management**. 54, p. 138 – 149, 2016.

RODRIGUES, C. G. O. Políticas públicas e parcerias para a gestão do turismo e dos bens naturais e culturais. In: IRVING, M. A. et al. (Orgs.). **Turismo e Natureza**: diálogos interdisciplinares e políticas públicas. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2016.

RODRIGUES, C. G. O.; ABRUCIO, F. L. Os valores públicos e os desafios da responsabilização nas parcerias para o turismo em áreas protegidas: um ensaio teórico. **Turismo: Visão e Ação**. Nº. 22, 2020.

RODRIGUES, C. G. O.; ABRUCIO, F. L. 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**. v.13, n.3, p. 105 - 120, 2019.

RODRIGUES, C. G. O.; GODOY, L. R. C. Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. N. 28, p. 75-88, 2013.

RODRIGUES, L. M. Concessão de serviços de apoio à visitação em Parques: uma análise à luz da Ecologia Política. **Tese** (Doutorado em Engenharia Ambiental) Universidade de São Paulo, 2021.

SALLES, R. **Concessões de Parques Nacionais**: lançamento de consulta pública: Canela e São Francisco de Paula. [S.l.]: Ministério do Meio Ambiente [2020] 1 vídeo (1h 07min) [Live]. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=m7urCRb2LC0>>. 2020. Acessado em 12 dez 2021.

SANTOS, P. **Gestão comunitária do turismo em unidades de conservação**. [S.l.]: Laboratório de Planejamento Ambiental e Gerenciamento Costeiro, [2021] 1 vídeo (1h 27min 51 seg) [Webinar], 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=x3KOFtq463k>>. Acessado em 12 dez 2021

SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. **Turismo favorecendo a Biodiversidade**: um manual para a aplicação das Diretrizes da CDB para a Biodiversidade e o Desenvolvimento do Turismo. Montreal, 2015.

SEPTANIL, M. P.B.; RANIERI, V. E. L. Avaliação dos impactos socioambientais das concessões: recomendações e práticas. **Informe Técnico III CAPLAC**: Soluciones para el bienestar y el desarrollo sostenible. Lima. Peru, 2020. Disponível em: <<https://www areasprotegidas-latinoamerica.org/documentos-finales/>>. 2019.

SILVA, F. R. da; CANÇADO, A. C.; SANTOS, J. C. dos. Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social. **Desenvolvimento em Questão** v.15, n.41, p.24, 2017.

SIMONETTI, S. R.; NASCIMENTO, E. P.; CHAVES, M. P. S. R. Representações sociais e turismo comunitário: um estudo em comunidades de áreas protegidas no Amazonas. *In*: E. P. NASCIMENTO, H. A. COSTA (Orgs). **Turismo e sustentabilidade**: verso e reverso. Rio de Janeiro: Garamond, 2018.

SOUZA, F. A. Z.; SILVA JÚNIOR, J. A.; SAN SOLO, D. G. **Os arranjos locais para o uso público em áreas protegidas costeiras e marinhas**: diagnóstico e perspectivas. Coordenação: Henrique Callori Kefalás. São Paulo, 115p, 2018.

SPENCELEY, A.; SNYMAN, S.; EAGLES, P. **Guidelines for tourism partnerships and concessions for protected areas**: generating sustainable revenues for conservation and development. Report to the Secretariat of the Convention on Biological Diversity and IUCN, 2017.

THOMPSON, A.; MASSYN, P. J.; PENDRY, J.; PASTORELLI, J. **Tourism Concessions in Protected Natural Areas**: Guidelines for Managers. UNDP, 2014.

WYMAN, M. S.; BARBORAK, J. R.; INAMDAR, N.; STEIN, T. V. Best practices for tourism concessions in protected areas: a review of the field. **Forest**, v.2, n.4, pp.913-928, 2011.

Notas:

¹ Este artigo foi originalmente publicado como capítulo do livro “Como proteger quando a regra é destruir?”; Organizadores Antonio F.P. Oviedo, Nurit Bensusan. Brasília, DF: Editora Mil Folhas, 2022. Trata-se de uma reprodução do texto, com atualizações no item sobre o Mapeamento das Parcerias em Áreas Protegidas.

² 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.siof.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#>>. Acesso em 15 de junho de 2020. (OPAP, 2020).

³ Com o término do projeto, o site do PAPP foi retirado do ar. Os documentos e produtos podem ser encontrados no link: <http://diretoriopre.mma.gov.br/index.php/category/51-bid-cef-ibam-brm1120-desenvolvimento-de-parcerias-ambientais-publico-privadas?doc=2>

⁴ O termo foi registrado pela primeira vez em uma publicação coordenada pelo Banco Mundial, chamada "Who Cares Win" (Ganha quem se importa), em parceria com o Pacto Global da Organização das Nações Unidas (ONU) e instituições financeiras de 9 países. <https://www.pactoglobal.org.br/pg/esq>.

⁵ Até setembro de 2021 as seguintes Unidades de Conservação estavam inseridas no planejamento do programa do BNDES: Parque Nacional de Brasília (DF); Floresta Nacional de Brasília (DF); Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ); e Parque Nacional da Serra da Bocaina (SP); Parque Nacional de Anavilhanas (AM); Parque Nacional do Jaú (AM); Parque Nacional da Serra da Canastra (MG); Parque Nacional da Serra do Cipó (MG); Parque Nacional de Caparaó (MG/ES); Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (RJ) e Floresta Nacional de Ipanema (SP). <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/cadastro-consultores/rfi-26-2021-concessoes-de-uso-publico-de-unidades-conservacao-federal>

⁶ Gravação da 12 Reunião Extraordinária do Conselho Consultivo do Parque Estadual do Ibitipoca (MG), realizada no dia 03 de março de 2021.

⁷ Os editais podem ser acessados no link: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/editais-diversos>.

⁸ Cf. PINHONI, M. Comissão de Meio Ambiente da Alesp se posiciona contra concessão do Petar e deputado pede intervenção da Unesco. G1 SP. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/12/09/comissao-de-meio-ambiente-da-alesp-se-posiciona-contr-concessao-do-petar-e-deputado-pede-intervencao-da-unesco.ghtml>. Acessado em 12 dez 2021.

⁹ Cf. PINHONI, M. Ambientalistas publicam moção contra concessão do Petar à iniciativa privada pela gestão Doria <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/02/07/ambientalistas-publicam-mocao-contr-concessao-do-petar-a-iniciativa-privada-pela-gestao-doria.ghtml>. Acessado em 09 fev 2022.

¹⁰ Cf. G1 TOCANTINS. BNDES diz que governo do TO terá que pagar R\$ 1,8 milhão por cancelamento da concessão do Jalapão. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2021/11/30/bndes-diz-que-governo-do-to-tera-que-pagar-multa-de-r-18-milhao-por-cancelamento-da-concessao-do-jalapao.ghtml> Acessado em 12 dez 2021.

¹¹ Em dezembro de 2021, o Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP), com o apoio do Instituto Linha D'Água (LDA), em evento online de pré-lançamento, apresentou o "Estudo sobre Controle Social em parcerias para apoio ao Uso Público em Unidades de Conservação". O estudo foi elaborado pela Rotta & Moro Advogados Associados e contou com a colaboração técnica de pesquisadores do OPAP. Para maiores detalhes sobre o estudo, consultar: <https://www.youtube.com/watch?v=T-KPUOkNWqY>.

¹² 26 Parques Nacionais; 5 Reservas Biológicas; 5 Áreas de Proteção Ambiental; 9 Reservas Extrativistas; 6 Florestas Nacionais; 8 Estações Ecológicas e 1 Áreas de Relevante Interesse Ecológico.

¹³ Colaboração de pesquisadores de diferentes estados do país; levantamento junto aos órgãos gestores estaduais; projeto realizado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável (PPGPDS/UFRJ); apoio do Instituto Linha D'Água para a estruturação do MAPAP.

¹⁴ Como exemplo pode-se citar o "Plano de visitação Yaripó", no Parque Nacional do Pico da Neblina, desenhado pelos yanomami da região de Maturacá, aprovado pela FUNAI e ICMBio, e envolve a autorização para empresas de ecoturismo para a realização de roteiros de visitação na área.

¹⁵ No levantamento realizado pelo OPAP foram consideradas as seguintes fases: Planejamento (envolve previsão de parceria em algum programa; modelagem; estudos prévios; consulta pública; em processo de formalização; edital publicado); Em andamento (atividades após a assinatura do contrato ou do credenciamento/autorização firmado(a); Finalizado (quando o contrato ou credenciamento/autorização foi finalizado; processo interrompido; licitação deserta).

¹⁶ Maiores detalhes sobre o Fórum de Comunidades Tradicionais de Angra, Paraty e Ubatuba podem ser acessados no site do Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina, por meio do link: <https://www.otss.org.br/post/rede-nhandereko-caminha-na-construcao-da-central-de-turismo-de-base-comunitaria-tbc>.

¹⁷ Para saber mais: Projeto Bagagem (projetobagagem.org); Grupo de Pesquisa TBC-Rede (www.tbcrede.blogspot.com).

Agradecimentos

As autoras agradecem às(aos) pesquisadoras(es) do Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP) pelo aprendizado e pela construção colaborativa no grupo.

Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

E-mail: camila.rodrigues.ufrj@gmail.com

Link para o currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0553713185190974>

Eloise Silveira Botelho: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

E-mail: eloise.botelho@unirio.br

Link para o currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2389958939659180>