



Desafios para inclusão de empreendimentos comunitários na gestão de uso público do Parque Nacional da Serra da Bocaina

Addressing the challenges encountered by community-based enterprises in managing and utilizing Serra da Bocaina National Park

Natália Bahia, Paula Chamy

RESUMO: A atividade turística é considerada um indutor de desenvolvimento sustentável, conservação da biodiversidade e instrumento para consolidação das áreas naturais protegidas. Dado o histórico de conflitos socioambientais por desconsiderar a presença de populações locais dependentes diretamente do uso dos recursos naturais quando da implantação dessas áreas, o turismo pode representar uma importante estratégia de mitigação desses conflitos. O objetivo deste trabalho é identificar os obstáculos e as oportunidades para a implantação de empreendimentos comunitários na gestão do uso público de um parque nacional - o Parque Nacional da Serra da Bocaina. Partimos da experiência de um projeto de intervenção social realizado entre 2012 e 2020 e alicerçado na pesquisa-ação e aprendizagem dialógica que, reconhecendo as demandas de uma associação local que desenvolve atividades turísticas no interior do parque, regulamentou o empreendimento comunitário e estabeleceu a primeira parceria público-comunitária nessa unidade de conservação. As análises mostram que a cooperação público-comunitária pode ser bem-sucedida e resultar em transformação social positiva desde que diálogos plurais sejam estabelecidos. Detectamos também que há necessidade de aprimoramento dos dispositivos legais existentes, já que os modelos dominantes de gestão de áreas naturais protegidas desconsideram a capacidade de organização dos arranjos produtivos comunitários.

PALAVRAS-CHAVE: Áreas Naturais Protegidas; Visitação Pública; Empreendimentos Locais; Desenvolvimento Comunitário.

ABSTRACT: Tourism plays a crucial role in driving sustainable development, promoting biodiversity conservation, and serving as a tool for strengthening protected natural areas. Given the history of socio-environmental conflicts associated with the existence of local populations that directly depend on the use of natural resources, tourism can represent an important strategy for mitigating these conflicts. The objective of this study is to identify both the barriers and opportunities for incorporating community-based enterprises into the management of public use within the Serra da Bocaina National Park, a no-take protected area. This social intervention project, conducted between 2012 and 2020, utilized an action-research framework and dialogic learning approach. By recognizing the demands of a local association to develop tourism activities inside the national park, the initiative regulated the community-based enterprise and established the first public-community partnership in this protected area. The analysis showed that cooperation between public authorities and local communities can be successful and result in positive social transformation when plural dialogues are established. Additionally, it is imperative to improve existing legal provisions, as the dominant management models for protected natural areas often disregard the organizational capacity of community-based productive arrangements.

KEYWORDS: Protected areas, visitation (public management), community-based enterprises, community development

Introdução

Áreas protegidas têm um papel fundamental na conservação da biodiversidade e na manutenção dos bens naturais, no entanto, em muitos casos, sua implantação gerou grandes impactos sociais e econômicos no contexto local. Com o intuito de resguardar as paisagens naturais e perpetuar a permanência dos atrativos para sociedades urbanas, a legislação ambiental inseriu categorias de unidade de conservação restritivas sem qualquer consulta aos habitantes desses territórios. Tais restrições impuseram desde limitações aos modos de vida tradicionais e uso ancestral dos territórios, até a realocação de populações culturalmente diferenciadas dos seus territórios sagrados e/ou ancestrais para locais distintos (DIEGUES, 2001; BRUMATTI; ROZENDO, 2021; YOUNG; MEDEIROS, 2018).

A violência aplicada para a implantação das primeiras unidades de conservação de uso restrito ocasionou a formação de diversas frentes de mobilização social para defesa dos direitos das populações locais (e.g. comunidades locais, políticos, acadêmicos). Ainda que a passos lentos e ondas de avanços e retrocessos, essas mobilizações têm conseguido resistir a imposições dos órgãos ambientais e, até mesmo, obter êxito em fóruns nacionais e tribunais internacionais. Uma das conquistas alcançadas pela mobilização e organização social de comunidades que vivem à margem da consideração política e moral da sociedade dominante se deu no âmbito das políticas públicas, com a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) pelo Decreto nº 6.040 de 2007.

A PNPCT tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais por meio do reconhecimento, fortalecimento e garantia dos direitos territoriais, instituições, formas de organização social, valores culturais e identitários. É garantido ainda o acesso às políticas públicas sociais e a participação de representantes dos povos e comunidades tradicionais nas instâncias de controle social. Sendo assim, a participação de povos e comunidades tradicionais na gestão das unidades de conservação de proteção integral é fundamental em todo o processo de criação, implementação e monitoramento (incluindo, a mediação dos conflitos) das unidades de conservação que se sobrepõem aos seus territórios de origem.

Diante da resistência das comunidades locais, os órgãos ambientais, para tentar dirimir os inúmeros conflitos resultantes da criação das unidades de conservação e concretizar a implementação desses espaços, alicerçados no paradigma do desenvolvimento sustentável, passaram a adotar diretrizes para aumentar a geração de emprego e renda para populações residentes no entorno e interior das unidades de conservação. A atividade turística recebeu especial atenção por ser entendida como uma estratégia de desenvolvimento da sociedade moderna. Não se pode ignorar que apesar do *Homo sapiens* ser uma espécie viajante (seja para obter alimentos, realizar o comércio, guerrear, peregrinar), o turismo moderno é um fenômeno recente vinculado à sociedade de consumo.

O turismo e a recreação, bem como suas interfaces com ações educativas e científicas, são atividades que podem ser realizadas nos parques nacionais, estaduais e municipais desde o final da década de 1970 (BRASIL, 1979). A promoção de programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo em áreas protegidas, orientados pelo SNUC e Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas (PNAP), foi impulsionada com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio/MMA) em 2007 (BRASIL, 2000; 2002; 2006; 2007; BRUMATTI; ROZENDO, 2021).

Os parques nacionais foram incluídos nas políticas públicas do Ministério do Turismo, destaque para o Plano Nacional do Turismo, que estabeleceu metas para tornar o Brasil o terceiro maior mercado turístico mundial até 2022 (BETTI; DENARDIN, 2013). Nessa perspectiva, gestores públicos de órgãos ambientais e entidades de turismo têm buscado caminhos para promover a consolidação das áreas protegidas, a diminuição dos custos da conservação para o Estado e o ordenamento da visitação, bem como melhorar a qualidade da experiência dos turistas nos parques brasileiros para aproximar a sociedade da natureza e conquistar aliados em prol da conservação (YOUNG; MEDEIROS, 2018; RODRIGUES; ABRUCIO, 2019; SPENCELEY *et al.*, 2019).

O acesso ao patrimônio natural e cultural à visitação pública demanda investimentos, que podem ser providos diretamente pelo Estado ou indiretamente por entes privados, em infraestrutura adequada e serviços específicos (RODRIGUES; GODOY, 2013). A política ambiental vigente aponta a concessão de serviços e, mais recentemente, de áreas em unidades de conservação para grandes empresas como solução para melhoria da infraestrutura e gestão eficiente dos ativos públicos, com geração de trabalho

para as populações locais (por exemplo, Lei nº 16.260/2016 da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo; Instrução Normativa do ICMBio nº 2/2017; Lei nº 13.668/2018 da Presidência da República) (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019; BRUMATTI; ROZENDO, 2021; SEMEIA, 2021).

A exploração de produtos, subprodutos ou serviços, por pessoa física ou jurídica, é possível quando a atividade está em conformidade com os objetivos da categoria da unidade de conservação. Essas atividades devem ser subsidiadas por estudos de viabilidade econômica e formalizadas por meio dos instrumentos legais existentes, como autorização, permissão, concessão e gestão compartilhada com Organizações Sociais com Interesse Público (BRASIL, 2000; 2002; RODRIGUES; ABRUCIO, 2019).

Existem poucos estudos que monitoram os impactos causados pelos processos de delegação de serviços e áreas de apoio à visitação em unidades de conservação no desenvolvimento das localidades onde ocorrem. Também não existe uma definição clara de indicadores sociais e econômicos para avaliar o estabelecimento de parcerias entre os órgãos ambientais e as empresas concessionárias (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019; SANCHO-PIVOTO *et al.*, 2022).

Há, contudo, uma tendência de transformação das áreas concedidas à iniciativa privada em espaços a serem consumidos por atores externos em prejuízo aos valores simbólicos e às atividades de lazer das populações locais (BRUMATTI; ROZENDO, 2021). A celeridade das mudanças causadas pelo turismo pode gerar inúmeros efeitos negativos nas relações sociais e qualidade de vida das populações locais (VIANNA *et al.*, 2014).

O contexto local, os saberes e desejos dos envolvidos são, muitas vezes, negligenciados no estabelecimento das parcerias para promoção do uso público e, as vozes dos comunitários são sobrepostas pelos agentes dos órgãos públicos e pelas empresas que lucram com a mercantilização da natureza (COSTA; BAHIA, 2019). O desenvolvimento não deve ser entendido somente na ótica do crescimento econômico, sendo necessário considerar a organização social e espacial dos territórios, bem como o acesso de diferentes arranjos produtivos que respondem às aspirações coletivas das populações locais (BETTI; DERNADIN, 2013; RODRIGUES; ABRUCIO, 2019).

O turismo de base comunitária, para além de um segmento do turismo, é entendido como um modelo alternativo de desenvolvimento turístico que considera diferentes dimensões (social, ambiental, cultural e econômica) em sua constituição (LOBATO, 2013). Os empreendimentos comunitários estão fundamentados em um “tecido social solidário” e em princípios de cooperação e coesão social, promovendo fortalecimento comunitário, geração de renda, qualidade de vida aos envolvidos e valorização cultural regional (RODRIGUES, 2021).

Como resultado dos crescentes debates sobre essa temática, observa-se algum avanço nas discussões sobre a construção de alternativas mistas para a gestão do uso público em áreas protegidas, com a inclusão de arranjos locais, além de investimentos de larga escala com contratos de longo prazo. São diversos os diversos desafios para a consolidação de iniciativas

protagonizadas pelas populações locais, entre eles: estabelecimento de processos de negociação diante dos conflitos existentes; qualificação profissional; fortalecimento institucional de associações e cooperativas locais; aprimoramento da gestão do empreendimento comunitário e; ausência de recursos financeiros para investimento e manutenção dos serviços prestados (BOTELHO; RODRIGUES, 2016; COSTA; BAHIA, 2019).

Em 2019, um manual de orientações metodológicas para elaboração de planos de uso público em unidades de conservação federais foi publicado pelo ICMBio/MMA. Dentre as diretrizes adotadas, destacam-se:

- i) o envolvimento das instâncias locais de participação social e governança (tais como, conselhos gestores e câmaras temáticas) no processo de elaboração ou revisão dos planejamentos de uso público e;
- ii) a promoção da participação e/ou consulta aos representantes dos diferentes setores envolvidos com a visitação pública na unidade de conservação durante o processo de elaboração ou revisão do documento, garantindo a transparência da informação, envolvimento de diferentes matizes de conhecimento, conciliação dos diversos interesses e alinhamento de políticas públicas (MMA, 2019, p. 10).

Não há programas para o fortalecimento e inclusão de micro e pequenos empreendimentos na gestão de uso público em parques federais e, mesmo havendo uma demanda significativa das comunidades, a formalização de iniciativas locais ainda é muito incipiente. Para regulamentar a prestação de serviços de pequeno porte que necessitam de baixos investimentos feitos apenas em bens móveis, tais como: condução de visitantes e modalidades de transporte de passageiros, o ICMBio tem adotado o termo de autorização (BARBOSA *et al.*, 2021).

Trata-se de um ato discricionário e unilateral da administração pública, de curta duração e sujeito à suspensão a qualquer tempo, que não demanda a abertura de concorrência por meio de processo licitatório, inviabilizando a participação de empreendimentos comunitários em igualdade de condições com grandes empresas (BOTELHO; RODRIGUES, 2016; CARRILLO; CATAPAN, 2016; RODRIGUES; ABRUCIO, 2019).

Ainda em 2019, o ICMBio estabeleceu regulamentações com princípios, obrigações e procedimentos padronizados para realização das atividades de apoio à visitação, buscando garantir maior agilidade no processo de emissão da autorização e segurança aos envolvidos. O órgão ambiental buscou construir um entendimento unificado e referências institucionais sobre a prestação de serviços e desenvolvimento de atividades de apoio à visitação pública para todas as unidades de conservação federais (BARBOSA *et al.*, 2021).

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo identificar as oportunidades e os aprendizados, bem como os obstáculos enfrentados para inclusão de um empreendimento comunitário na estruturação e gestão de uso público em uma unidade de conservação de uso restrito - o Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB). Os dados foram registrados pelas autoras, embasadas pela pesquisa-ação e aprendizagem dialógica, durante a participação no processo de formalização do passeio de barco realizado pelos

membros da Associação dos Barqueiros e Pequenos Pescadores da Trindade (ABAT) entre os anos de 2012 e 2020.

O artigo está dividido em quatro partes. Na primeira contextualizamos a comunidade tradicional e sua trajetória de conflitos e resistência para permanecer em seu local de origem. Na segunda parte é detalhado o processo de construção de estratégias de cooperação e de apropriação coletiva do conhecimento. A terceira parte se refere às estratégias inovadoras de co-criação social, enquanto a quarta parte trata dos desafios encontrados e avanços obtidos nessa trajetória. Por último, são apresentadas algumas conclusões, cientes de que não são definitivas uma vez que estamos lidando com processos socioambientais dinâmicos cuja análise não é finita.

Área de Estudo

Trindade é uma comunidade caiçara distante cerca de 25 km do centro de Paraty, cidade considerada patrimônio mundial da UNESCO pela grande diversidade cultural e biodiversidade, localizada no estado do Rio de Janeiro (Figura 1). Além das praias, trilhas e formações rochosas peculiares, como a Cabeça do Índio, Trindade conta com uma área marinha de grande beleza cênica e protegida dos ventos e das marés que atrai centenas de turistas todos os anos. Trata-se da Baía do Caixa d’Aço (Figura 2), área historicamente utilizada pelos caiçaras para pesca e lazer e que abrange uma piscina natural cercada de rochas cuja formação remete a uma caixa protetora de aço, origem do nome do local (ALMEIDA *et al.*, 2016).



Figura 1: Localização da comunidade caiçara de Trindade (Paraty, RJ).

Figure 1: Location of Caiçara community of Trindade (Paraty, RJ)

Fonte: Google Earth, editada pelas autoras (2021).

Source: Google Earth, edited by authors (2021).

Mesmo sendo parte do território de uma comunidade tradicional, a Baía do Caixa D’Aço foi inserida no perímetro do Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB), unidade de conservação de uso restrito criada em 1971. Desde 1983, quando foi criada a Área de Proteção Ambiental (APA) de Cairuçu, toda a vila está contida nessa unidade de conservação de uso

sustentável, o que resulta na sobreposição das duas unidades de conservação em uma parcela do território.

Além da interferência das políticas públicas de áreas protegidas, a comunidade caiçara de Trindade teve que resistir a outras pressões para garantir os direitos e se adaptar às profundas e rápidas alterações na ocupação e uso do espaço. Até a década de 1960, a vila encontrava-se geograficamente isolada e os trindadeiros eram dependentes dos recursos naturais para sua sobrevivência. A vila passou então por eventos de diversas ordens, como: i) invasões por grileiros a partir da década de 1950; ii) expropriação por empresas brasileiras e estrangeiras na década de 1960; iii) restrições ao uso dos recursos naturais fundamentais para a segurança alimentar e sobrevivência dos comunitários; iv) sobreposição de áreas protegidas no território ancestral - o PNSB e a APA do Cairuçu, o que também interferiu nas condutas da gestão do território; v) aumento exponencial do turismo com a construção da BR 101 e a pavimentação da rodovia PRT-101 (vulgo “Morro do Deus Me Livre”), que, sem organização causou impactos sociais negativos (LHOTTE, 1982; PLANTE; BRETON, 2005; CONTI; ANTUNES, 2012).



Figura 2: Território da comunidade caiçara de Trindade sobreposto ao Parque Nacional da Serra da Bocaina.

Figure 2: Traditional Caiçara Territory of Trindade overlapping with Serra da Bocaina National Park.

Fonte: Elaborado pelo ICMBio (2018).

Source: Prepared by ICMBio (2018).

Todas as alterações sofridas ao longo das últimas décadas fizeram com que fossem buscadas alternativas pelos trindadeiros para permanência e sobrevivência de suas famílias no território ancestral. Um grupo de pescadores que já transportava membros da comunidade para períodos de lazer, identificou nessa atividade uma oportunidade para prestar serviço aos turistas que procuravam deslocamento embarcado entre as praias de Fora e

do Meio até a piscina natural do Caixa D’Aço e outras praias próximas à vila. Inicialmente, essa prestação de serviço por parte dos pescadores-barqueiros era realizada de maneira individual. Com o tempo, o aumento do fluxo de turistas demandou que os pescadores-barqueiros se organizassem para gerenciar o passeio de barco, tendo ainda que atender as normativas da Capitania dos Portos para exercerem a atividade (BAHIA et al., 2017; COSTA; BAHIA, 2019).

A Associação dos Barqueiros e Pequenos Pescadores de Trindade (ABAT) foi criada em 1996 como resultado da organização e gestão coletiva das atividades cotidianas, embora sua formalização somente tenha ocorrido em 2007 com o devido registro em cartório. Esse lapso temporal demonstra a dificuldade de pequenas associações para atenderem as exigências burocráticas para regularização. Os objetivos da associação comunitária são: i) organização e estabelecimento de regras coletivas para gestão da pesca artesanal e ii) organização do turismo de base comunitária em conformidade com as instituições competentes.

Devido à exuberância das praias e atributos paisagísticos, Trindade é atualmente um dos destinos com maior volume de visitação em Paraty, sofrendo diferentes tipos de impactos socioambientais negativos, o que tornou o ordenamento da visitação da área costeira no interior do PNSB uma prioridade da gestão da unidade. A regulamentação da visitação pública foi apontada como uma das ações indispensáveis a serem executadas pelos gestores ambientais no plano de manejo dessa área (BRASIL, 2002).

Assim, a regularização do passeio de barco realizado pela ABAT na Baía do Caixa D’Aço foi necessária para garantir a permanência da atividade oferecida pelos pescadores-barqueiros. O processo para formalização da atividade comunitária durou aproximadamente dez anos, considerando-se o início das discussões até a obtenção do termo autorização emitido pelo ICMBio.

Uma série de transformações aconteceu no *status* da iniciativa desde que os pescadores-barqueiros transformaram a atividade de lazer em uma prestação de serviços turísticos aos visitantes. Além das regras locais, os comunitários precisaram se adequar às regras do poder público para dar continuidade à atividade tradicional e obter a renda necessária diante das restrições ao uso direto dos recursos naturais impostas pela implantação do PNSB. Apesar das limitações estabelecidas, destaca-se que os pescadores-barqueiros encontraram uma alternativa que não se divorciou dos costumes e modo de vida local, demonstrando uma capacidade de resistência importante da cultura caiçara.

Material e Métodos

Estratégias inovadoras para o desenvolvimento local

O estudo foi desenvolvido a partir da experiência vivenciada junto a uma associação comunitária para que suas reivindicações e solução de problemas decorrentes das transformações sofridas pelo território tradicional fossem consideradas na tomada de decisão do poder público.

As autoras, fundamentadas pela metodologia da pesquisa-ação e princípios da educação popular, participaram do processo de formalização do passeio de barco na Baía do Caixa d’Aço entre a ABAT e o PNSB entre os anos de 2012 e 2020, bem como prestaram assessoria técnica à associação comunitária a partir das demandas identificadas pelos pescadores-barqueiros para o cumprimento das etapas necessárias para obtenção do termo de autorização.

Foram utilizadas metodologias participativas e dialógicas que, conforme Toledo e colaboradores (2014), têm se revelado ferramentas positivas para trabalhar com o desenvolvimento de intervenções sociais nas múltiplas dimensões dos problemas socioambientais. A pesquisa-ação e a aprendizagem dialógica possibilitam adequações metodológicas e combinações de múltiplos instrumentos. Com base no respeito, ética e transparência entre as partes, além de uma base sólida de diálogos não impositivos, pode-se estabelecer interação e aprendizagem de todos os envolvidos no processo.

Para além de um assessoramento técnico, as autoras debruçaram-se para desenvolver abordagens e linguagens que valorizavam os momentos de experimentação e aprendizado coletivo. O saber dos pescadores-barqueiros é construído de forma direta e a partir de um acumulado de práticas e vivências, e não numa perspectiva de absorção de conteúdos teóricos e abstratos (COSTA, 2010).

O Quadro 1 (próxima página) apresenta as principais linhas de intervenção adotadas e seus respectivos períodos de execução. Dentre os procedimentos utilizados, encontram-se: observação participante, registro em diário de campo; análise documental; oficinas participativas (por exemplo, estudo participativo de viabilidade econômica), ciclo de aprendizagem ativa (planejamento-monitoramento-avaliação), hibridização do conhecimento local e conhecimento técnico-científico, desenvolvimento de espaços de aprendizagem coletiva.

As ações desenvolvidas durante os oito anos do trabalho foram construídas a partir das demandas que emergiram do processo de negociação entre os comunitários e órgãos públicos, o que exigiu criatividade, paciência e respeito pelo tempo de entendimento de cada ator envolvido. Algumas atividades tiveram que ser reiniciadas, outras reformuladas e, muitas delas exigiram reagendamentos. Vale lembrar que, além da dependência do clima, das temporadas turísticas e demais fatores que influenciam na prestação de serviço, cada pescador-barqueiro tem que atender seus interesses particulares, além de exercerem atividades coletivas voluntárias como mutirões, apoio em festividades, entre outras obrigações da vida social comunitária.

Quadro 1: Linhas de ação e seus respectivos períodos de realização.
Frame 1: Lines of action and indication of the execution time.

Linhos de Ação	Período de execução				
	2012/ 2013	2014	2015/ 2016	2017/2018	2019/ 2020
P e s q u i s a - a ç ã o	Observação participante e registro das reuniões do Conselho Consultivo do PNSB e GT de Formalização do Passeio de Barco na Baía do Caixa d'Aço				
	Assessoria técnica para fortalecimento institucional e desenvolvimento comunitário				
	Assessoria jurídica*				
	Estudo de Viabilidade Econômica*				
	Estudo da legislação que incide sobre populações locais e atividade turística no interior de áreas protegidas *				
	Assessoria jurídica (elaboração da minuta do termo de autorização)			10/2018 a 12/2018	

* Oficinas de capacitação realizadas e assessorias contratadas no âmbito do projeto “Passeio de barco na Baía do Caixa d'Aço (Trindade, Paraty/RJ): oportunidades para o desenvolvimento local e a conservação ambiental”, planejado e executado coletivamente entre autoras e associados da ABAT, com o apoio financeiro do Fundo Socioambiental Casa.

Fonte: Costa e Bahia (2019).

Source: Costa e Bahia (2019).

O planejamento participativo de atividades turísticas em áreas protegidas deve considerar a construção de objetivos comuns, visões compartilhadas e/ou preocupações mútuas dos atores envolvidos, buscando resolver divergências entre valores e entendimentos a respeito do acesso e da proteção do patrimônio natural e cultural (MCCOOL, 2009).

A construção de parcerias geradoras de benefícios para todos os interessados requer condições de confiança, compartilhamento de poder e acesso ao conhecimento, com foco na construção de consensos sobre direção apropriada e de espaços que estimulem o diálogo e a aprendizagem dos atores envolvidos (MCCOOL, 2009).

A análise crítica do processo de negociação e regularização da atividade comunitária identificou os três elementos apontados por McCool (2009) como importantes para geração de uma parceria bem-sucedida entre poder público e populações locais em unidades de conservação. Foram eles: representatividade (envolvimento dos interessados na discussão); senso de pertencimento à proposta que estão elaborando, garantindo maior comprometimento dos parceiros; e desenvolvimento de relações e aprendizados que a parceria irá proporcionar aos envolvidos.

A partir desses componentes, observa-se que a formalização do passeio de barco oferecido pela ABAT na Baía do Caixa D'Aço representa a primeira parceria público-comunitária estabelecida no PNSB, ou seja, uma alternativa ao modelo dominante de gestão de áreas públicas protegidas em que grandes empresas detentoras de capital concorrem para gerir essas áreas, explorando todos os serviços existentes e delegando funções subalternas e assalariadas aos comunitários.

Resultados e Discussão

Uma longa travessia: Processo de Formalização do passeio de barco oferecido pela ABAT na Baía do Caixa d’Aço

No decorrer de diversas ações de ordenamento da visitação em Trindade realizadas pela equipe gestora do PNSB (tais como, embargo da estação de tratamento de esgoto e camping comunitário; notificação da situação irregular de bares e quiosques na Praia do Meio; estudo de detalhamento cartográfico do memorial descritivo do decreto de criação da área e operações de fiscalização na alta temporada e em feriados), uma primeira tentativa de formalização do passeio de barco oferecido aos visitantes pela ABAT ocorreu em 2010 (BAHIA; CHAMY, 2021).

Vale destacar que parte dessas ações foram respostas às atividades previstas e normatizadas pelo PNSB segundo o plano de manejo da unidade de conservação. A atividade embarcada, no entanto, não foi reconhecida nesse documento. Foram previstas melhorias na sinalização e condições da trilha de acesso à Piscina Natural do Caixa D’Aço, mas nenhuma medida foi apontada para o ordenamento da visitação especificamente na piscina natural ou sobre a necessidade de regularização da atividade comunitária (BRASIL, 2002).

Um diagnóstico da atividade turística foi realizado pela equipe do PNSB a partir de uma saída de campo com acompanhamento de membros da ABAT. Como resultado dessa atividade, gestores ambientais elaboraram uma carta de intenção definindo, de maneira unilateral, os itens a serem atendidos ou aprimorados pela associação para a continuidade da atividade comunitária na unidade de conservação, bem como as corresponsabilidades do PNSB e da associação. Sem o estabelecimento do diálogo necessário para pactuar coletivamente os deveres e direitos entre as partes e as diretrizes para realização da atividade, somada à impossibilidade dos membros da associação em atender a todas as exigências impostas pelos gestores públicos naquele momento, a carta de intenção não foi assinada pela associação (BAHIA et al., 2017; COSTA; BAHIA, 2019).

Em 2012, simultaneamente ao processo de revisão do plano de manejo do PNSB que tratava especificamente da área da Trindade, foi constituído um grupo de trabalho para tratar a formalização do passeio de barco na Baía do Caixa d’Aço, composto por analistas ambientais do ICMBio, representantes da ABAT e lideranças comunitárias, com participação de outros atores locais e universidades, (BAHIA et al., 2017; COSTA; BAHIA, 2019).

Diferentemente da tentativa anterior, diretrizes de funcionamento para o grupo de trabalho e um plano de ação para regularização do empreendimento comunitário foram elaborados de modo participativo no primeiro semestre de 2013. Foram incluídos itens no plano de ação identificados durante o diagnóstico realizado pela equipe do PNSB em 2010, tais como: capacitação dos prestadores de serviços, alternativas para a formalização da atividade embarcada dentro do PNSB, definição e controle do número máximo de pessoas no atrativo, trajeto e forma da atividade embarcada, responsabilidades e contrapartidas da ABAT e do PNSB (BAHIA et al., 2017; BAHIA; COSTA, 2021).

Essa etapa inicial foi importante para compartilhar entre os participantes as informações básicas sobre o funcionamento da delegação de serviços em unidades de conservação e levantar os pontos críticos da atividade embarcada identificados pelos gestores ambientais para serem discutidos e encaminhados em conjunto com a ABAT. Vale destacar que o plano de ação orientou o planejamento das ações de fortalecimento institucional e assessorias técnicas prestadas à associação comunitária, apontando entendimentos e conteúdos necessários a serem elaborados pelos pescadores-barqueiros para fomentar o processo de negociação em curso.

A formação do grupo de trabalho foi, portanto, essencial para promover o diálogo entre as partes, já que na época parte da população local estava inconformada com os desdobramentos dos processos judiciais que culminaram na remoção de bares e quiosques da Praia do Meio, além do embargo aos estacionamentos existentes nesse local. Para McCool (2009), a deliberação resultante da integração de diferentes formas de conhecimento e pontos de vista gera maior compreensão do contexto turístico local e alternativas para lidar com os desafios oriundos da construção da parceria entre órgão ambiental e populações locais.

Muitas exigências para conseguir a autorização da atividade turística foram atendidas pelos associados da ABAT devido ao apoio de universidades parceiras, técnicos especializados, movimento social e financiadores (BOCKSTAEL *et al.*, 2016; BAHIA *et al.*, 2017; COSTA; BAHIA, 2019). Entre elas, destacamos os cursos de capacitação que proporcionaram momentos de aprendizado de novos conteúdos, reflexões coletivas e práticas para aprimoramento do empreendimento comunitário. O fortalecimento institucional, bem como o desenvolvimento de novas habilidades e capacidades pelos pescadores-barqueiros representam o alcance de uma importante etapa para o desenvolvimento comunitário (BETTI; DENARDIM, 2013).

Os processos de aprendizagem comunitária possuem tempos e espaços específicos, bem como a organização do trabalho em arranjos produtivos locais é profundamente influenciada pela vivência, experiências cotidianas e interações sociais existentes. Em geral, pode-se observar a tendência de centrar a maior parte da atenção nas ações referentes ao processo produtivo e menor foco nos aspectos gerenciais e administrativos das atividades (COSTA, 2010).

O tempo de amadurecimento necessário para execução das etapas previstas no plano de ação, construção de relações colaborativas entre as partes e acordos consensuados para o funcionamento do empreendimento comunitário ocasionaram um longo processo de negociação entre o PNSB e a ABAT. Houve, no entanto, a descontinuidade das ações por limitações institucionais, manifestadas pelo distanciamento das reuniões do grupo de trabalho, e a morosidade na conclusão do processo de formalização do empreendimento comunitário. Isso gerou muitas incertezas quanto ao cumprimento dos acordos que vinham sendo estabelecidos entre a associação e os gestores ambientais ao longo do tempo (BAHIA; CHAMY, 2021).

A dificuldade de entendimento e o desequilíbrio de poder entre os gestores ambientais e os representantes da comunidade local necessitaram, em muitas ocasiões, da mediação de facilitadores. Sendo assim, a facilitação foi fundamental para a construção do diálogo entre os envolvidos diante do histórico de tensões no território da comunidade de Trindade, o fracasso da primeira tentativa de determinar as obrigações e direitos dos associados, o uso de linguagem técnica e procedimento burocráticos, a retirada de diversos empreendimentos locais da Praia do Meio e a desconfiança existente nos dirigentes governamentais.

A Figura 3 apresenta uma linha do tempo com os principais eventos do processo de formalização do passeio de barco realizado pela ABAT e as fases da negociação entre a associação e o órgão ambiental. Em Bahia e colaboradores (2017), Costa e Bahia (2019) e Bahia e Chamy (2021), as autoras relatam em detalhes o processo de negociação para continuidade do empreendimento comunitário.



Figura 3: Linha do tempo com os principais eventos do processo de formalização do passeio de barco na Baía do Caixa d'Aço (área rosa) e fases do processo de negociação.

Figure 3: A timeline of the main events in the formalization process of boat trip carried out in Caixa d'Aço Bay (area in pink) and stages of the negotiation process.

Fonte: Bahia e Chamy (2021), adaptado pelas autoras.

Source: Bahia e Chamy (2021), adapted by the authors.

Concomitantemente à regularização da atividade comunitária, a concessão de serviços para implantação de estruturas gerenciais e recepção de visitantes do PNSB era tratada pela equipe gestora do PNSB (assunto abordado adiante). Apesar das incertezas geradas pela possibilidade de concessão de estruturas e áreas a grandes empresas e das preocupações em assumir corresponsabilidades na parceria para gestão da Piscina Natural do Caixa D’Aço, no segundo semestre de 2018, uma minuta do termo de autorização para realização da atividade turística embarcada na Baía do Caixa d’Aço foi elaborada pelos participantes do GT para formalização do passeio de barco oferecido pelos pescadores-barqueiros (COSTA; BAHIA, 2019; BAHIA; CHAMY, 2021).

A minuta foi enviada para análise da Divisão de Ordenamento e Autorização para Visitação (DOVIS) da Coordenação Geral de Uso Público e Negócios (CGEUP) do ICMBio em Brasília no primeiro trimestre de 2019 e, posteriormente, adaptada ao modelo estabelecido na portaria nº 770/2019 do órgão ambiental, que dispõe sobre normas e procedimentos administrativos para autorização da prestação de serviços de transporte aquaviário de passageiros (COSTA; BAHIA, 2019; BAHIA; CHAMY, 2021).

O ICMBio publicizou a abertura do processo de credenciamento de pessoas jurídicas interessadas em realizar a prestação do serviço de transporte aquaviário de passageiros e de locação de equipamentos de mergulho livre para fins turísticos na Baía do Caixa d’Aço em março de 2020 (Edital de Credenciamento nº 01/2020). Após oito meses de trâmites processuais, a ABAT recebeu o termo de autorização para realização do empreendimento comunitário, com duração de dois anos. Em 2022, o documento foi renovado possibilitando a continuidade da atividade turística promovida pela ABAT no interior do PNSB.

A necessidade de ressignificar as relações que sustentam um termo de autorização: de prestadores de serviços a co-gestores!

O estabelecimento de diálogo em busca da conciliação entre os objetivos da conservação e as demandas pelo uso de recursos pelas comunidades deles dependentes é um desafio que necessita ser enfrentado pelas partes envolvidas. Imposições e coerções somente recrudescem os conflitos históricos oriundos da implantação das áreas protegidas, além de promoverem injustiças sociais e não garantirem o cumprimento dos interesses públicos.

O turismo acontece, muitas vezes, de forma desordenada e trata como exótico a diversidade cultural existente, causando inúmeros impactos negativos nas comunidades tradicionais e introduzindo valores e costumes que desqualificam a cultura local. A conservação ambiental e a qualidade da experiência do visitante são, no entanto, critérios prioritários no planejamento, monitoramento e avaliação do uso público em áreas de proteção de uso restrito, deixando em segundo plano, aspectos relacionados ao desenvolvimento local (BOCKSTAEL *et al.*, 2016).

Estabelecer parcerias efetivas que respeitem e considerem a cultura local é imprescindível. Para tanto, uma comunicação transparente associada ao acesso às informações fidedignas e claras entre as partes é capaz de romper com a desconfiança histórica entre comunidades locais e gestores de áreas protegidas

Se por um lado o entendimento sobre o funcionamento dos processos de delegação de serviços em áreas protegidas e da formalização das iniciativas de base comunitária, bem como a execução dos contratos públicos são importantes lacunas a ser preenchidas pelas populações tradicionais por meio de fortalecimento institucional, gestão social do empreendimento local e desenvolvimento comunitário, o órgão ambiental deve buscar consonância entre as diferentes visões de mundo decorrentes da diversidade cultural na construção de consensos.

Ao analisarmos os usos tradicionais da Baía do Caixa d'Aço reconhecidos pelos comunitários (ALMEIDA et al., 2016), o uso público (ou seja, atividades turísticas e recreacionais realizadas no interior da unidade de conservação) é apenas uma das formas de apropriação do território ancestral pelos trindadeiros (Quadro 2). A regulamentação da pesca artesanal realizada tradicionalmente nessa área é outra reivindicação histórica dos associados junto ao órgão ambiental.

Quadro 2: Percepção da comunidade local e gestores ambientais sobre diferentes aspectos relacionados à formalização do empreendimento comunitário.

Frame 2: Local community and environmental public managers' perceptions about the formalization process of community-based enterprises.

Área ou atividade	Comunitários (ABAT)	Gestores Públicos (PNSB)
Trindade	<u>Território tradicional caiçara.</u>	Reconhece a existência de uma comunidade tradicional, em que parte do território está inserido no PNSB e parte na sua zona de amortecimento.
Praia do Meio	Área tradicionalmente utilizada pelos trindadeiros, que passou para o domínio da TDT após a assinatura do acordo em 1982. A TDT cedeu a área para uso coletivo dos trindadeiros.	<u>Espaço público*</u> inserido em uma área protegida de uso restrito.
Baía do Caixa d'Aço, incluindo a Piscina Natural	Área tradicionalmente utilizada pelos trindadeiros para lazer, pesca artesanal e, mais recentemente, turismo.	<u>Espaço público*</u> inserido em uma área protegida de uso restrito.
Passeio de Barco na Baía do Caixa d'Aço	Uma das atividades econômicas que compõe o <u>modo de vida</u> da comunidade caiçara da Trindade, gerando renda para muitas famílias nativas.	Atividades turística ofertada aos visitantes do PNSB. Nesse caso, os associados da ABAT são considerados <u>prestadores de serviço turísticos</u> da unidade de conservação.

*Para Rodrigues e Abrucio (2019), o espaço público pode ser entendido como um bem comum submetido à instância de administração estatal.

Fonte: Costa e Bahia (2019), adaptado pelas autoras.

Source: Costa e Bahia (2019), adapted by the authors.

Outro ponto importante são as diferentes dimensões e escalas territoriais consideradas pelos atores envolvidos no processo. Enquanto os pescadores-barqueiros estão focados no uso e gestão do território da comunidade caiçara de Trindade, os gestores ambientais lidam com a perspectiva da comunidade caiçara de Trindade ser uma das diversas localidades dos seis municípios nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro englobadas pelo PNSB.

Para que a gestão da visitação pública seja mais inclusiva, é fundamental que as comunidades locais sejam vistas como co-gestoras dos territórios tradicionais sobrepostos às unidades de conservação e não apenas como prestadores de serviços turísticos. A inclusão social produtiva em unidades de conservação não deve ser tratada meramente como um aspecto econômico de geração de emprego e renda para as populações locais, sendo imprescindível considerar características plurais oriundas da identidade cultural, autonomia e senso de pertencimento.

Nesse sentido, a simplificação e a padronização do processo para emissão dos termos de autorização para os empreendimentos de base comunitária, com o intuito de aumentar a eficiência processual e escalabilidade, adotados pelo órgão ambiental federal a partir de 2019, podem comprometer o estabelecimento de parcerias efetivas entre o poder público e comunitários.

Vale destacar que as experiências de turismo de base comunitária não devem ser simplesmente comparadas a empreendimentos de pequena escala e de fácil replicabilidade devido às características e valores inerentes às especificidades dos contextos locais (FABRINO *et al.*, 2012). O planejamento, implementação, formalização e monitoramento das atividades turísticas de base comunitária em unidades de conservação pode demandar mais tempo e esforço de todos os envolvidos, contudo, representam significativas e efetivas possibilidades de desenvolvimento local, autonomia das populações tradicionais e sustentabilidade a longo prazo (BETTI; DENARDIM, 2013).

Ressalta-se a importância de que o planejamento das atividades de apoio ao uso público seja feito conjuntamente entre o órgão ambiental e as partes afetadas e/ou que têm interesse na área (MCCOOL, 2009). Pesquisadores e gestores públicos evidenciam um grande desafio para desenvolver a visitação pública nas unidades de conservação brasileiras, ainda que os exemplos e experiências de outros países possam apontar boas práticas e trazer inúmeros aprendizados. Os desdobramentos dos debates sobre essa temática têm mostrado que não é viável perseguir a criação de um único modelo que consiga abranger a grande riqueza ambiental e sociocultural presente nas diferentes regiões brasileiras (BETTI; DENARDIM, 2013).

O estabelecimento de parcerias público-comunitárias é uma oportunidade para negociar acordos e relações de poder entre os envolvidos para que haja um processo de horizontalização da relação entre órgãos ambientais e populações tradicionais. Esse equilíbrio de poder deságua na corresponsabilização das partes para garantir a qualidade das atividades realizadas, conservação ambiental e desenvolvimento local. No entanto, ainda existe uma grande dificuldade em agregar valores sociais e culturais na gestão

das áreas protegidas, o que obsta, ou mesmo impede, que arranjos institucionais para a gestão do uso público inclusivos sejam implantados (DIEGUES, 2001; BRUMATTI; ROZENDO, 2021).

Na prática, isso se reflete nas limitações, ou até mesmo, na inexistência de políticas públicas e os processos operacionais adequados para o estabelecimento de cooperação entre comunitários e órgãos públicos, que abarquem as economias plurais existentes e transcendam o uso econômico da natureza (COSTA; BAHIA, 2019; RODRIGUES; ABRUCIO, 2019; BRUMATTI; ROZENDO, 2021).

Gestão de uso público no PNSB: desafios para conciliar diferentes interesses, natureza de conhecimentos e apropriação do espaço pelos envolvidos

A visitação pública em áreas protegidas deve ser norteada pelos planos de manejo e de uso público desses espaços (BRASIL, 2000; 2002) e, desde 2019, o estabelecimento de um dos instrumentos de gestão citados é condição obrigatória para emissão de termos de autorização para prestação de serviços de apoio à visitação (BARBOSA *et al.*, 2021).

O plano de manejo vigente do PNSB foi concluído em 2001 e aprovado em 2002 (Portaria IBAMA nº 112/2002). Diante da grande procura da população em geral pelos ambientais naturais inseridos no PNSB, o plano de manejo apontou a necessidade e possíveis caminhos para conciliação entre os objetivos da conservação e a visitação pública. Destaca-se, no entanto, que as atividades turísticas realizadas pelas comunidades tradicionais residentes no interior ou entorno da unidade, como é o caso do passeio de barco realizado pela ABAT, não foram descritas em seu conteúdo.

Tal documento, embora não tenha proposto um programa específico para o uso público no PNSB, definiu a vocação de recreação para a Praia do Caixa D’Aço, bem como a promoção de interpretação em trilhas, cachoeiras e piscinas naturais em Trindade. Recomendou ainda a elaboração de um estudo específico sobre a viabilidade da implantação das seguintes estruturas e/ou atividades turísticas: Portal Praia de Trindade; Centro de Visitantes; área de recreação na Praia do Caixa de Aço; trilha para o Costão do Camburi; trilha Rochedo Cabeça de Índio; acampamento; lanchonete; e Casa do Pesquisador (BRASIL, 2002).

Entre os anos de 2012 e 2013, foi realizada a revisão do plano de manejo dessa unidade, referente à Área Estratégica Interna da Trindade, envolvendo gestores ambientais, representantes das associações locais, lideranças comunitárias e gestores públicos municipais. O resultado desse processo foi apresentado na reunião do Conselho Consultivo do PNSB em novembro de 2013 e, em seguida, encaminhado para o setor responsável pela sua análise e adequação na sede do ICMBio em Brasília (BOCKSTAEL *et al.*, 2016).

Até o ano de 2021, a conclusão da revisão do plano de manejo, que tratou de questões como, acesso às áreas do PNSB sobrepostas ao território tradicional, critérios de cobrança de ingresso, entre outras, não havia sido

oficialmente apresentada para os moradores da vila de Trindade. Não há, portanto, diretrizes claras e atualizadas a respeito da gestão de uso público na unidade de conservação, ainda que a atual proposição tenha incorporado a formalização de empreendimentos comunitários coletivos ao plano para concessão de serviços de apoio à visitação e estruturas gerenciais em construção.

Em geral, as unidades de conservação que basearam o planejamento da visitação pública em planos de manejo ou de uso público desatualizados e não desenvolveram os instrumentos de gestão do uso público necessários obtiveram resultados ineficientes e, até mesmo, identificaram aumento na degradação ambiental e impactos socioculturais nas diferentes áreas (MALTA; COSTA, 2009).

Um projeto básico para concessão para implantação de estruturas gerenciais e recepção de visitantes do PNSB foi apresentado aos conselheiros e demais participantes em uma reunião do conselho consultivo da unidade de conservação em 2016. Ficou evidente que os serviços gerenciais e de recepção com cobrança de ingresso nas diversas portarias do PNSB seriam realizados por empresas de grande capital, onde toda a gestão e prestação de serviços são responsabilidade da iniciativa privada (BAHIA; CHAMY, 2021).

Após inúmeras críticas e reivindicações, especificamente para a área de Trindade, foi definida a construção de uma praça de interface entre a vila de Trindade e o PNSB com recursos de compensação ambiental já disponibilizados pelo órgão ambiental para esse fim. O projeto, elaborado a partir de consultas às associações comunitárias representativas de Trindade, prevê a implantação de estruturas de controle de acesso das áreas no interior do PNSB, as quais, na prática, irão alterar a dinâmica de uso do espaço pelos comunitários por dividir o território tradicional em alguma medida e impor regras de acesso (BAHIA; CHAMY, 2021).

O PNSB foi incluído nos Programas Nacional de Desestatização (PND) e de Parcerias de Investimentos (PPI) em 2021, os quais têm como finalidade a concessão para prestação de serviços públicos de apoio à visitação (Decreto nº 10.673/2021). Não se sabe quais as implicações para a parceria público-comunitária firmada com a associação comunitária. Existe, no entanto, um grande receio de que o modelo dominante restrinja o protagonismo dos empreendimentos comunitários e as inovações sociais que geram alternativas inclusivas de cogestão e geração de renda.

A Figura 4 apresenta uma linha do tempo comparativa entre os principais eventos do processo de formalização do passeio de barco realizado pela ABAT e as ações tomadas para implementação das estruturas gerenciais e de recepção de visitantes em Trindade. Em Bahia e Chamy (2021), ações de ordenamento da visitação e estruturação do PNSB promovidas pelos gestores ambientais foram agrupadas e analisadas sob a perspectiva da gestão de uso público da unidade de conservação em questão.



Figura 4: Linha do tempo com os principais eventos do processo de formalização do passeio de barco na Baía do Caixa d'Aço (área rosa) e ações para implementação das estruturas gerenciais e de recepção de visitantes no PNSB (área azul).

Figure 4: A timeline of the main events in the formalization process of boat trip carried out in Caixa d'Aço Bay (area in pink) and implementation of management and visitor reception structures at the PNSB (area in blue).

Fonte: Bahia e Chamy (2021).

Source: Bahia e Chamy (2021).

Considerações Finais

A legitimação dos pescadores-barqueiros com a obtenção da autorização se mostrou mais que a formalização do empreendimento comunitário. Ela ressignificou a importância da atividade coletiva e comprovou que, mesmo em um cenário de disputas históricas, é possível que acordos de cooperação entre poder público e comunidade tradicional sejam estabelecidos. Para tanto, é fundamental que os diálogos sejam transparentes e que todas as formas de conhecimento sejam consideradas.

A participação de assessorias técnicas que traduzam para os comunitários o conteúdo da legislação e documentos de diversas ordens é fundamental para facilitar esse tipo de processo. Isso se deve ao fato da tecnicidade da linguagem contida nesses instrumentos públicos. Sem o entendimento devido, não há possibilidade de acordos e consensos serem estabelecidos com a horizontalidade e transparência necessária. Nesse sentido, é fundamental que a assessoria esteja alicerçada em princípios éticos que colaborem para a construção do diálogo e evitem que conflitos existentes sejam recrudescidos ou aumentem, prejudicando tanto os comunitários como a conservação das áreas protegidas.

Os processos contínuos de fortalecimento de associações comunitárias são importantes para que iniciativas de gestão compartilhada sejam amadurecidas e que se busquem alternativas que evitem a desconsideração de valores e modo de vida de comunidades tradicionais, principalmente em casos de unidades de conservação sobrepostas à territórios ancestrais. Procurar mecanismos de inovação para gestão de áreas protegidas pode garantir a inclusão das comunidades locais na gestão de uso público.

O termo de autorização recebido pela ABAT teve duração de dois anos e, recentemente, foi renovado por igual período, o que revela que houve benefícios tanto para os associados como para o PNSB. A iniciativa abre oportunidades para que outras associações e empreendimentos comunitários coletivos possam ser formalizados em áreas naturais protegidas. A experiência necessita, contudo, de monitoramento e avaliações contínuas para que, identificadas limitações, essas possam ser ajustadas, bem como os avanços possam ser disseminados. Tais experiências podem ser também indutoras de aprimoramento dos dispositivos legais existentes, já que, no Brasil, são escassas iniciativas de empreendimentos comunitários coletivos em áreas naturais protegidas de uso restrito.

Conclui-se finalmente que, a gestão de uso público, muito além da administração de contratos de prestação de serviços turísticos ou da concessão de todos os serviços no interior de uma área protegida para um único concessionário, deve adotar novos modelos, considerando aspectos relacionais, diferentes visões de mundo e interesses (os quais suplantam motivações econômicas) dos atores envolvidos, bem como conciliar as possíveis formas de apropriação do espaço, regras locais e a inserção das comunidades tradicionais como co-gestoras.

Referências

- ALMEIDA; A. W. B.; MARTINS, C. C.; MARIN, R. A. Cartografia social de Trindade:a pesca artesanal da comunidade caíçara de Trindade (Paraty, RJ). **Boletim Cartografia da Cartografia Social**: uma síntese das experiências, n. 4, dezembro/2016. Manaus: UEA Edições, 2016.
- BAHIA, N.C.F.; CHAMY, P.; ROSA, I.T; ALMEIDA, L.S. Formalização do Passeio de Barco na Baía do Caixa D’Aço (Trindade, Paraty, RJ): Uma Iniciativa de Inclusão Social para Conservação. In: Simon, A.; Filho, W. M. Repensando os Paradigmas Institucionais da Conservação. **Anais do VIII Seminário Brasileiro de Áreas Protegidas e Inclusão Social e III Encontro Latino-Americano de Áreas Protegidas e Inclusão Social**. Niterói, 2017. p. 738-755.
- BAHIA, N. C. F.; CHAMY, P. Desafios para inclusão de empreendimentos comunitários na gestão de uso público em Parques Brasileiros. Anais do X Encontro Nacional da Anppas. Anais...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: 15/05/2023.
- BARBOSA, R.; GUAITANELE, C.; SACRAMENTO, C. O Reflexo do Olhar Nacional para as Autorizações para Prestação de Serviços de Apoio à Visitação em Unidades de Conservação Federais. **Biodiversidade Brasileira**, v. 12, n. 3, p. 140-151, 2022.
- BETTI, P.; DENARDIN, V. F. Turismo de base comunitária em Unidades de Conservação: justiça ambiental para o desenvolvimento local. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, v.6, n.4, p. 176-190, 2013.
- BOCKSTAEL, E.; BAHIA, N. C. F.; SEIXAS, C. S.; BERKES, F. Participation in protected area management planning in coastal Brazil. **Environmental Science & Policy**, vol. 60, p. 1-10, 2016.
- BOTELHO, E. S.; RODRIGUES, C. G. O. Inserção das iniciativas de base comunitária no desenvolvimento do turismo em parques nacionais. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 280-295, ago. 2016.
- BRASIL. **Decreto nº 68.172**, de 4 de fevereiro de 1971. Cria o Parque Nacional da Serra da Bocaina e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1971. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/images/stories/quem_somos/decretos_de_criacao/Decreto%20cria%C3%A7ao_1971.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2021.
- BRASIL. **Decreto nº 84.017**, de 21 de setembro de 1979. Aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. Brasília: Casa Civil, 1979. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-84017-21-setembro-1979-433347-norma-pe.html>>. Acesso em: 18 jul. 2021.
- BRASIL. **Decreto nº 89.242**, de 27 de dezembro de 1983. Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental de Cairuçu, no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1983. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-89242-27-dezembro-1983-439108-normaactualizada-pe.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.340**, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.758**, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.040**, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm>. Acesso em: 05 de abril de 2021

BRASIL. **Decreto nº 10.673**, de 13 de abril de 2021. Dispõe sobre a qualificação de unidades de conservação no Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.673-de-13-de-abril-de-2021-313951519>>. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 2**, de 30 de janeiro de 2017. Disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a execução e o monitoramento dos contratos de concessão de uso para prestação de serviços de apoio à visitação em unidades de conservação. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 2017. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/intrucao_normativa_02_2017.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.985**, de 18 de julho de 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. Brasília: Casa Civil, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.516**, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, altera as Leis nos 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei no 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.668**, de 28 de maio de 2018. Altera as Leis nºs 11.516, de 28 de agosto de 2007, 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes). Brasília: Casa Civil, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria IBAMA nº 112**, de 21 de agosto de 2002. Aprova o Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Bocaina. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/extras/62-plano-de-manejo-e-monitorias.html>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

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**, São Paulo, 15 (3), Set./Dez, 2021.

CARILLO, 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, 2016.

CONTI, B. R.; ANTUNES, D. C. Conflitos na gestão do Parque Nacional da Serra da Bocaina: entraves ao desenvolvimento local na vila de Trindade (Paraty, RJ). **Interações**, vol. 13, n. 2, p. 213-223, 2012.

COSTA, P. C. P.; BAHIA, N. C. F. Caminhos para a Cooperação: uma experiência de inclusão de commons em áreas protegidas. Mares: **Revista de Geografia e Etnociências**, v. 1, n. 2, p. 79-91, 2019.

COSTA, R. Na busca dos números, a discussão das relações. In: BEZERRA, A; KRAYCHETE, G; AGUIAR, K; COSTA, R. **Sustentabilidade dos Empreendimentos Populares**: uma metodologia de formação. Porto Alegre: Catarse, Coletivo de Comunicação, p. 17-24, 2010.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. Editora Hucitec, 3^a edição, 2001.

FABRINO, N. H; COSTA, H A; NASCIMENTO, E P. Turismo de Base Comunitária (TBC): elementos chaves para aferir seu desempenho na perspectiva da sustentabilidade. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, v.5, n.3, p. 546-559, 2012.

LHOTTE, C. Trindade para os trindadeiros. 1982. 278f. **Dissertação** (Mestrado): Departamento de Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 1982.

LOBATO, A. S. Turismo de base comunitária e desenvolvimento socioespacial: um diálogo possível. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, v.6, n.3, p. 648-661, 2013.

MALTA, R R; COSTA, N M C. Gestão do Uso Público em Unidade de Conservação: a visitação no Parque Nacional da Tijuca - RJ. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, v.2, n.3, p.273-294, 2009.

MCCOOL, S. F. Constructing partnerships for protected area tourism planning in an era of change and messiness. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 1, p. 1-16, 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Diagnóstico da visitação em parques nacionais e estaduais**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. 61p. Disponível em: <http://www.institutobrasilrural.org.br/download/20120220100952.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Secretaria de Biodiversidade e Florestas/Diretoria de Áreas Protegidas. **Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação**. Série Áreas Protegidas, 3. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006. 44p.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Turismo de Base Comunitária em UCs federais: princípios e diretrizes**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2018. 19p. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/turismo_de_base_comunitaria_em_uc_2017.pdf. Acesso em: 18 jul. 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Orientações metodológicas para elaboração de planos e uso público em unidades de conservação federais / CREMA**, Allan; FARIA, Paulo Eduardo Pereira. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 2019, 22p.

PLANTE, S.; BRETON, Y. Espaço, pesca e turismo em Trindade. In: DIEGUES, A.C. (Org.). **Enciclopédia Caiçara**. Vol. III. O Olhar Estrangeiro. São Paulo: Editora Hucitec, 2005, p. 21-74.

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**, São Paulo, 13 (3), 105-210, 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**, v. 28, p. 75- 88, 2013.

RODRIGUES, L. M. Concessão de serviços de apoio à visitação em parques: uma análise à luz da Ecologia Política. 2021. 340f. **Tese** (Doutorado em Ciências) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2021.

SANCHO-PIVOTO, A.; RODRIGUES, G. O.; BOTELHO, E. S.; MARTINS FONSECA, V. O processo de concessão no Parque Estadual do Ibitipoca (MG): questões preliminares sobre controle social das parcerias para o turismo. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, v. 15, n. 4, 2022.

SÃO PAULO. **Lei nº 16.260**, de 29 de junho de 2016. Autoriza a Fazenda do Estado a conceder a exploração de serviços ou o uso, total ou parcial, de áreas em próprios estaduais que especifica e dá outras providências correlatas. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, Assessoria Técnica da Casa Civil, 2016.

SEMEIA. Guia Prático de Parcerias em Parques. Instituto Semeia, São Paulo, 45p., 2019. Disponível em: <<http://www.semeia.org.br/publicacoes.php>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

SPENCELEY, A.; SNYMAN, S.; EAGLES, P. F. J. Diretrizes para parcerias e concessões para o turismo em áreas protegidas: Gerando receitas sustentáveis para a conservação e o desenvolvimento. **Relatório para o Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica e a IUCN**, 72p., jan. 2019. Disponível em: <<http://www.semeia.org.br/publicacoes.php>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

TOLEDO; R. F.; GIATTI, L. L.; JACOBI, P. R. A pesquisa-ação em estudos interdisciplinares: análise de critérios que só a prática pode revelar. **Interface**, v. 18, n. 51, p. 633-646, 2014.

VIANNA, R. M. M.; CÉSAR, P. A. B.; MOURA, L. N. Turismo de Base Comunitária: estudo da relação dos atores locais com as políticas envolvida na região insular de Belém (PA). **Revista Brasileira de Ecoturismo**, v.7, n.1, p. 86-102, 2014.

YOUNG, C. E. F.; MEDEIROS, R. (Orgs). **Quanto vale o verde**: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018. 180p.

Agradecimentos

Agradecemos todos os membros da Associação dos Barqueiros e Pequenos Pescadores da Trindade (ABAT) pela confiança e valiosos aprendizados; o Fundo Socioambiental Casa por apoiar pequenos projetos de cunho social e coletivo e; Maciej John Wojciechowski, pelo apoio técnico e comprometimento na realização do estudo de viabilidade econômica.

Natália Cristina Fidelis Bahia: Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil.

E-mail: natalia.fbahia@gmail.com

Link para o currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/6698703612354677>

Paula Chamy: Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil.

E-mail: paula.chamy@gmail.com

Link para o currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/3554370491408010>