



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA SOCIAL

VALENTINA CALADO POMPERMAIER

Público, privado e estatal nas parcerias em torno das UCs: a quem se destinam as unidades de conservação?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Antropologia.

Orientador: Prof. Henyo Trindade Barretto Filho

Santarém/PA, fevereiro de 2023

VALENTINA CALADO POMPERMAIER

Público, privado e estatal nas parcerias em torno das UCs: a quem se destinam as unidades de conservação?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Antropologia.

Orientador: Prof. Henyo Trindade Barretto Filho

Banca examinadora:

Dr. Henyo Trindade Barretto Filho (Presidente) – PPGAS/UnB

Dra. Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues (Avaliadora externa) – PPGPDS/UFRRJ

Dra. Carla Costa Teixeira (Avaliadora interna) – PPGAS/UnB

Dr. Luiz Eduardo de Lacerda Abreu (Suplente) – PPGAS/UnB

Agradecimentos

Este mestrado foi uma longa caminhada, em vários momentos bastante solitária. Desde o dia em que cheguei em Brasília, em 2020, quando o primeiro caso de COVID-19 foi confirmado no Distrito Federal, até o dia em que escrevo esses agradecimentos, em 2023, minha experiência da pós-graduação foi atravessada por uma pandemia, que impôs distanciamentos e isolamentos sociais. Por conta disso, mal pude caminhar pelo campus, conversar nos corredores, usufruir da Katakumba e jamais estudei – enquanto aluna – na Biblioteca Central. Apesar disso, a vida encontrou um jeito de me deixar menos sozinha, seja com companhias antigas, mas sempre essenciais, seja com novas pessoas incríveis que surgiram pelo caminho.

Agradeço em primeiro lugar aos meus pais, Odavilma e Davide. Retornar à casa de vocês, depois de uma brevíssima despedida, foi um movimento necessário e recompensador! Com vocês, pude contar não só com a compreensão de que o mestrado é um trabalho, e que estudar requer tempo e dedicação, mas também ganhei dois colegas com quem debater o que eu vinha aprendendo nas aulas remotas. Minha mãe, mestre em educação, com seu desejo insaciável de aprender, sempre foi a maior entusiasta dos meus estudos (agora estamos mais perto de Jesus, certo?). Meu pai, leitor voraz e eterno estudioso, sempre me apoiou e acreditou em meu potencial.

Meus agradecimentos aos meus irmãos, Giulia e Pietro. Mas principalmente à minha irmã e melhor amiga, sem a qual eu simplesmente não teria ânimo para seguir em frente! Por todas as confidências, os conselhos, os desabafos, os abraços apertados em meio ao choro, às piadas, às conversas na madrugada, às séries assistidas e pela amizade incondicional! Sem teu apoio eu não estaria aqui!

A Elton Figueira Monteiro, meu namorado, companheiro e melhor amigo. Nestes oito anos que compartilhamos, você tem sido meu porto seguro. Ao teu lado, vejo esperança, quando no mundo todo só havia desespero. Com você encontro a paz, quando dentro de mim tudo é caos. Graças ao teu incentivo, chego ao final deste trabalho tranquila e confiante. Te agradeço por tudo que foi e por tudo que virá!

Ao meu orientador Henyo Trindade Barretto Filho. Por me acolher enquanto orientanda mesmo me conhecendo tão pouco. Por me guiar entre minhas confusas ideias e apontar caminhos frutíferos. Pelas provocações tão certeiras, que permitiram o amadurecimento desta pesquisa. Por ampliar meu vocabulário, me apresentando palavras

novas em seus comentários aos meus textos anódinos. E por acreditar em meu trabalho e me incentivar a alçar novos voos.

Agradeço às professoras Carla Costa Teixeira e Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues, e ao professor Luiz Eduardo de Lacerda Abreu, por aceitarem estar em minha banca na defesa desta dissertação.

Às minhas amigas Aissa Simas, Júlia Garcia e Mariana Simões, o melhor presente que a UnB me deu! Mesmo tão distante de vocês, pude sentir um gostinho da experiência acadêmica em nossas conversas online, nas correções aos trabalhos umas das outras, em uma dinâmica que resultou no melhor grupo de estudos de que eu já pude participar! Admiro imensamente o trabalho de vocês e sou muito grata por tê-las em minha vida!

A Vinícius Venâncio, minha dupla na Revista Pós, e um amigo que espero carregar por toda a vida! Tenho grande admiração por você e te agradeço pelas conversas, e pelo apoio!

À Lívia Reis, minha psicóloga, que tem acompanhado em episódios semanais os dramas da pós-graduação, da elaboração desta dissertação, da nova jornada de trabalho e minhas inseguranças a respeito de tudo isso. Graças à tua escuta atenta e às tuas reflexões, alcanço a linha de chegada, cansada, mas inteira!

À minha tia Fátima e meus primos Maria, Victoriano e Agnes, que me receberam em Brasília desde o processo seletivo de mestrado e que me abrigaram ali mesmo que tão brevemente. À Fabrícia Calado, minha prima, pelo apoio nos estudos de inglês.

À Elisa e Eldo Monteiro, por me acolherem em sua casa e em sua família, e torcerem por meu sucesso!

À UnB e aos professores do Departamento de Antropologia, pelo aprendizado durante o mestrado. Especialmente à professora Soraya Fleischer, pelo incentivo e inspiração.

À Ufopa e aos professores do Programa de Antropologia e Arqueologia, por terem me apresentado à antropologia, por continuarem me apoiando e por celebrarem comigo minhas conquistas! Agradeço principalmente à professora Luciana Carvalho, que me orientou durante a graduação e continua sendo uma importante referência para mim.

Ao CNPQ, pelo financiamento durante a graduação e o mestrado.

Aos analistas ambientais, pesquisadores e atores do terceiro setor, que aceitaram participar da pesquisa e compartilharam comigo suas opiniões, perspectivas e histórias de vida. A vocês e ao seu trabalho, minha mais sincera admiração!

A todos e todas que resistiram às tentativas de destruição da natureza e desmonte do movimento ambientalista nos últimos anos, especialmente aos servidores públicos dos órgãos ambientais, ao terceiro setor, aos pesquisadores e ao movimento indígena e quilombola.

Resumo

Esta dissertação objetiva problematizar as noções de “público”, “privado” e “estatal”, em meio à temática das parcerias na gestão de unidades de conservação (UCs). Os programas Adote um Parque e de Parcerias e Investimentos (PPI), incentivados pelo governo federal, durante a gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022), são ponto de partida desta análise. Esta pesquisa recorreu à documentos de diversas naturezas: decretos, portarias e resoluções, editais, atas e despachos, relatórios, notas de posicionamento, cartas abertas, notícias e vídeos. Além destes documentos, também foram elaborados questionários e conduzidas entrevistas, ambos online, junto a analistas ambientais, atores do terceiro setor e pesquisadores dedicados às parcerias na área ambiental. A partir destes materiais, são analisados os programas em questão, o quanto eles têm sido participativos e transparentes, em que medida os interlocutores consideram as parcerias relevantes na gestão de UCs, e para quem se destinam as unidades de conservação. Entende-se que as UCs devem ser destinadas à “população”, à “sociedade”, ao “povo brasileiro” e à “humanidade”. Apesar disso, é preciso reconhecer que elas ainda são percebidas como sendo “do Estado” e “dos gestores”. O estabelecimento de parcerias foi apontado como altamente relevante para praticamente todos os interlocutores, sendo entendido como uma forma de aproximar a sociedade das unidades de conservação. No entanto, o incentivo a parcerias com entidades privadas com fins lucrativos gera discordâncias entre os interlocutores deste estudo. Diante disso, foi elaborada uma análise das concepções sobre parcerias, que se relacionam com as proposições de Buscher e Fletcher (2020) sobre o *conservacionismo mainstream* e a *conservação convivial*. Os eixos de análise propostos não têm limites fixos, e sim porosos, de forma que nenhum interlocutor está irrevogavelmente preso a uma única posição.

Palavras-chaves: Unidades de Conservação; Parcerias; Público; Privado; Estatal; Ambientalismo; Instituições.

Abstract

This dissertation aims to problematize the notions of “public”, “private” and “state”, concerning the partnerships in the management of conservation units (UCs). The programs Adopt a Park and the Partnerships and Investments Program (PPI), encouraged by the federal government during the Jair Bolsonaro administration (2019-2022), are the starting point of this analysis. This research resorted to documents of different: decrees, ordinances, resolutions, public notices, minutes, dispatches, reports, position notes, open letters, news and videos. In addition to these documents, questionnaires were designed, and interviews were conducted, both online, with environmental analysts, third sector actors and researchers dedicated to partnerships in the environmental area. Based on these materials, the programs in question are analyzed, to what extent they have been participatory and transparent, to what extent the interlocutors consider the partnerships relevant in the management of UCs, and for whom the conservation units are intended. It is understood that the UCs must be destined to the “population”, to “society”, to the “Brazilian people” and to “humanity”. Despite this, it is necessary to recognize that they are still perceived as being “of the State” and “of the managers”. The establishment of partnerships was pointed out as highly relevant for virtually all interlocutors, being understood as a way of bringing society closer to conservation units. However, encouraging partnerships with private for-profit entities generates disagreements between the interlocutors of this study. That said, an analysis of the concepts of partnership was elaborated, which are related to the propositions of Buscher and Fletcher (2020) about *mainstream conservationism* and *convivial conservation*. The proposed axes of analysis do not have fixed limits, but rather porous ones, so that no interlocutor is irrevocably tied to one extreme.

Keywords: Conservation Units; Partnerships; Public; Private; State; Environmentalism; Institutions.

Lista de Figuras

Figura 1: Linha do tempo das audiências públicas do Programa Adote um Parque.	37
Figura 2: Captura de tela do dia 16/04/2022, do portal do PPI.	45
Figura 3: Captura de tela do dia 17/09/2022, do portal do PPI.	45
Figura 4: Captura de tela do dia 11/07/2022, slide utilizado na apresentação em Power Point pelo secretário do PPI, disponível online.	47
Figura 5: Captura de tela do dia 24/09/2022, tela da audiência pública da Concessão de Uso Público da Floresta Nacional de Canela, ocorrida em agosto de 2020 e disponível no canal do YouTube do ICMBio.	48
Figura 6: Captura de tela do dia 28/09/2022 da página da Flona Canela no portal do PPI.	56
Figura 7: Captura de tela do dia 28/09/2022 da página inexistente, linkada à página da Flona Canela do portal do PPI.	57
Figura 8: Captura de tela do dia 01/10/2022, do portal da empresa Geoflorestas. A empresa indicou a intenção de adotar a RESEX Chocoaré Mato Grosso em 2021, mas até outubro de 2022 não havia concretizado a adoção.	59
Figura 9: Captura de tela do dia 16/04/2022, da tela de visualização do domínio www.papp.org.br.	62
Figura 10: Questão presente na primeira versão do formulário online que foi enviado aos participantes da pesquisa.	68
Figura 11: Respostas à opção 1 da pergunta 1.	73
Figura 12: Respostas à opção 2 da pergunta 1.	73
Figura 13: Respostas à opção 3 da pergunta 1.	74
Figura 14: Respostas à opção 1 da pergunta 2.	75
Figura 15: Respostas à opção 2 da pergunta 2.	75
Figura 16: Respostas à opção 3 da pergunta 2.	76
Figura 17: Gráfico T-Chart ilustrando as concepções e seus paralelos com Buscher e Fletcher (2020).	127

Lista de Tabelas

Tabela 1: Desde a abertura do programa, oito UCs foram alvo de interesse de diferentes empresas. Abaixo estão listadas as UCs, as empresas que manifestaram interesse, a data da sessão pública de divulgação do interesse de adoção e a situação do processo (2023).....	40
Tabela 2: UCs qualificadas no PPI que passaram por audiência pública (2023).....	50
Tabela 3: Sistematização do público da pesquisa (2023).....	70
Tabela 4: Questões objetivas do questionário online, opções para cada questão e gráficos que ilustram as respostas dos interlocutores (2023).....	73
Tabela 5: Diferenciação das categorias envolvendo “público”, “privado” e “estatal (2023).....	106

Lista de abreviaturas e siglas

ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
ASCEMA Nacional	Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente
ABA	Associação Brasileira de Antropologia
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CF/88	Constituição Federal de 1988
CF/34	Constituição Federal de 1934
CCDRUs	Contratos de Concessão de Direito Real de Uso
C169	Convenção 169
DRNR	Departamento de Recursos Naturais Renováveis
DOU	Diário Oficial da União
DIMAN	Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação
DIBIO	Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade
FloNa	Floresta Nacional
Funai	Fundação Nacional do Índio
FOMIN	Fundo Multilateral de Investimentos
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Floresta
Ibama	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDSMM	Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INM	Instituto Nacional do Mate
INP	Instituto Nacional do Pinho
LAI	Lei de Acesso à Informação
MMA	Ministério do Meio Ambiente
NGIs	Núcleos de Gestão Integrada
OPAP	Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas
OSCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OIT	Organização Internacional do Trabalho

ONGs	Organizações Não Governamentais
PAPP	Parcerias Ambientais Público-Privadas
ParNa	Parque Nacional
PNAP	Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PCTs	Povos e Comunidades Tradicionais
PPI	Programa de Parcerias e Investimentos
PND	Programa Nacional de Desestatização
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SFBr	Serviço Florestal do Brasil
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
UC	Unidade de conservação
UnB	Universidade de Brasília

Sumário

Introdução	13
1. Decretos, audiências e notas públicas: as parcerias público-privadas	32
1.1. O Programa Adote um Parque	33
1.2. As concessões no âmbito do Programa de Parcerias e Investimentos.....	42
1.3. Análises e críticas aos programas	52
1.4. O programa Parcerias Ambientais Público-Privadas	60
2. Parcerias na gestão de UCs segundo analistas ambientais, pesquisadores e atores do terceiro setor	65
2.1. Os caminhos do campo.....	65
2.2. Questionário: perfil dos interlocutores	69
2.3. Entrevistas	76
2.4. Parcerias na gestão de UCs: fundamentais, mas depende... ..	79
2.5. O PPI e as concessões, segundo os interlocutores.....	83
2.6. Adote um Parque “deu deserto”?.....	88
2.7. Do ponto de vista dos interlocutores: retomando as principais críticas	93
2.8. Outras parcerias possíveis?.....	100
3. A quem se destinam as UCs?.....	104
3.1. Público, privado, estatal e o patrimonialismo no Brasil.....	105
3.2. Para quem são as unidades de conservação? E para quem elas deveriam ser?	113
3.3. Uso público das UCs	119
3.4. Concepções sobre conservacionismo e parcerias	122
3.5. Burocratas ativistas.....	135
Considerações finais	139
Anexos	144
Referências Bibliográficas.....	159

Introdução

I

Durante a graduação, fui convidada por uma professora a investigar o processo de construção de um documento denominado Termo de Uso. Este documento serviria para regularizar o acesso a uma unidade de conservação (UC) por parte de uma comunidade quilombola. Essa pesquisa passou de uma iniciação científica a um projeto de extensão e ao meu trabalho de conclusão de curso. Ao longo dessas etapas, me aprofundi tanto na leitura sobre UCs, quanto na leitura sobre comunidades quilombolas – mesmo que considere todo meu conhecimento sobre o tema ainda muito incipiente.

Os meus principais interlocutores de pesquisa, à época, eram as pessoas que vivem no interior ou no entorno dessas áreas protegidas e que são, de algum modo, afetadas pela política ambiental.¹ Só passei a me atentar para a possibilidade de investigar as instituições ligadas a essa política, sejam elas estatais ou do terceiro setor, quando tive a oportunidade de passar um mês frequentando a Universidade de Brasília (UnB).² Foi ali que tive contato com o campo da etnografia das instituições e das práticas de poder, e desde então passei a refletir sobre como produzir um estudo em torno dessas instituições.

Na mesma época, a convite de uma professora da graduação, participei de reuniões presenciais na sede do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) em Brasília, nas quais acompanhei conversas sobre os relacionamentos de uma comunidade quilombola com UCs de proteção integral e tive contato com representantes não só do ICMBio, mas também da Fundação Cultural Palmares. Quando fui selecionada para o mestrado, me senti ainda mais confiante nesse caminho. Principalmente tendo em vista que estar em Brasília também criava a possibilidade de acessar fisicamente a sede de várias instituições relevantes.

Esses planos foram drasticamente afetados pela pandemia da COVID-19, que já se iniciava em dezembro de 2019, mas foi oficialmente declarada pela Organização Mundial da Saúde em março de 2020, mesmo mês em que iniciei as atividades do

¹ No Brasil, a noção de Áreas Protegidas não corresponde somente às UCs. O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo decreto nº 5.758/2006, considera também as Terras Indígenas e os Territórios Quilombolas enquanto áreas protegidas.

² No último ano da graduação, participei de um programa denominado Mobilidade Nacional Acadêmica Externa Temporária, no qual recebi uma bolsa para passar um mês acompanhando atividades em outra instituição federal de ensino superior. A partir da proposta que submeti ao programa, pude passar o mês de abril de 2019 frequentando aulas e eventos acadêmicos na UnB.

mestrado.³ Graças a este acontecimento – que ainda repercute enquanto estou redigindo este texto, em 2022 –, não passei o período do mestrado em Brasília, frequentando a UnB e outros espaços, conforme havia idealizado.⁴ Na verdade, passei apenas algumas semanas em Brasília, até que optei por retornar à casa de meus pais, em Santarém, no Pará. Com o início das aulas da pós-graduação em modo remoto, acabei não retornando à Brasília. Apesar disso, não renunciei ao meu interesse de pesquisa, mas fiz consideráveis mudanças às propostas iniciais por imposição das circunstâncias.

Um conjunto de fatores permitiu que eu insistisse nesta proposta de investigar elementos que envolvem as UCs, interagindo com atores institucionais. Uma disciplina denominada *Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder* foi ofertada pela professora Carla Teixeira no primeiro semestre que cursei no mestrado e abriu caminho para as primeiras reflexões em torno do ICMBio. Além disso, ter o professor Henyo Barretto como orientador decerto foi determinante, considerando sua experiência na temática das UCs. Foi ele quem me sugeriu pensar acerca das parcerias público-privadas, enquanto outro eixo motivador da pesquisa, à luz dos eventos políticos que se desenrolaram desde 2019.

As próprias categorias que acompanham a proposta – “público” e “privado” – já tinham sido destacadas pelo professor Henyo Barretto em um artigo publicado há mais de uma década atrás. Em sua análise sobre as unidades de conservação de proteção integral, Barretto aponta um aspecto central que permeia as políticas de ordenamento territorial destinadas à conservação de recursos naturais: “a tendência a confundir a sua destinação pública com a dominialidade estatal, inibindo a sua apropriação efetivamente popular e plural” (BARRETTO, 2004, p. 53).

A atualidade desse tema e as potencialidades teóricas que ele permite, me levaram a incluir também essas questões na minha investigação. Tão grande foi a relevância que esse tópico ganhou em minhas reflexões, que passou a ser a parte principal de minha pesquisa. Com isso, o objetivo desta dissertação é problematizar as noções de “público”, “privado” e “estatal”, a partir da análise da literatura em torno das parcerias público-privadas, da documentação envolvendo dois programas de parcerias em específico (o

³ Organização Mundial da Saúde declara pandemia do coronavírus. <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/11/oms-declara-pandemia-de-coronavirus.ghtml>

⁴ A partir de 2022, as medidas de segurança em torno do contágio da COVID-19 se afrouxaram significativamente, apesar de especialistas considerarem que a doença ainda não se tornou endêmica. Ver <https://www1.folha.uol.com.br/eqilibrioesaude/2022/02/classificar-covid-como-endemia-em-vez-de-pandemia-ainda-nao-e-possivel-dizem-especialistas.shtml>

Programa Adote um Parque e o Programa de Parcerias e Investimentos) e da perspectiva de um conjunto de interlocutores de pesquisa. Nesse cenário, estão envolvidos diversos atores: analistas ambientais, representantes da sociedade civil organizada, empresários, pesquisadores e povos e comunidades tradicionais que vivem no interior ou no entorno de unidades de conservação.

Nesta introdução, apresento como elaborei meu problema de pesquisa, as inspirações teóricas que possibilitaram este estudo, como delimito o recorte e os interlocutores da pesquisa e de que forma desenvolvi o trabalho de campo em ambiente digital. Por fim, trago um resumo dos capítulos da dissertação.

II

Pesquisar unidades de conservação desperta os mais variados sentimentos em mim. Por vezes, sinto que não estou fazendo Antropologia, visto que leio e cito muitos autores das Ciências Ambientais, da Geografia e da Biologia. Me questiono sobre onde estão as pessoas que eu deveria investigar, em vez de um espaço ou uma política. Enveredar por uma Antropologia das instituições e, mais ainda, atentar para as chamadas “parcerias” pareceu intensificar minhas inseguranças. Mas quando penso nas pessoas, sejam elas as comunidades que vivem no interior ou no entorno de UCs, ou mesmo aquelas que trabalham na efetivação da política e na manutenção do espaço da área protegida, relembro as conexões que existem entre pesquisar UCs e fazer Antropologia.

Como propõem West et al (2006):

Áreas protegidas contemporâneas não afetam apenas as pessoas vivendo nelas, em torno delas ou expulsas por elas, mas também as pessoas que trabalham para organizações não governamentais (ONGs) e agências governamentais que criam e administram áreas protegidas (p. 252).⁵

Além disso, como discutiu Barretto (1997), as unidades de conservação podem ser entendidas como artefatos sociais, criados em determinado contexto:

para compreender o que são exatamente as UCs no Brasil, e mais especificamente na Amazônia [...], e para compreender o significado de sua relevância, não basta compreender as propriedades genéricas do meio ambiente natural. [...] é necessário compreender também os conceitos específicos das relações entre o homem, a sociedade e a natureza, bem como os dispositivos e canais propriamente sociais (isto é, institucionais) pelos quais certos membros de uma sociedade particular, vivendo num tempo particular, criam essas unidades. (BARRETTO, 1997, p. 7-8).

⁵ Tradução livre do original: “Contemporary protected areas not only affect the people living in them, adjacent to them, and displaced by them, but also the people working for the nongovernmental organizations (NGOs) and government agencies that create and manage the protected areas. (p. 252).”

Com isso em mente, vale a pena refletir sobre as motivações e os objetivos que leva(ram) à criação destas áreas no Brasil. Segundo a Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu artigo 225, toda a sociedade brasileira tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e garantir isso é dever tanto do “Poder Público” quanto da “coletividade” – ou seja, não é responsabilidade exclusiva do Estado. “Para assegurar a efetividade desse direito”, diz ainda o referido artigo em seu § 1º, inciso III:

incumbe ao Poder Público [...] definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (BRASIL, 1988).

Embora a CF/88 seja hoje o marco jurídico fundamental da legislação ambiental brasileira, é possível recuar ainda mais no tempo para compreender melhor as circunstâncias em que essas áreas foram propostas. Até 1934, não parece existir qualquer referência na legislação à proteção ambiental. A Constituição Federal de 1891 não se referia à natureza ou à sua proteção (ROCANGLIO, 2009). Na CF/34, em seu artigo 119, faz-se referência ao “aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica” (BRASIL, 1934). Esta evidentemente não é uma referência à proteção da natureza. Em realidade, a natureza é percebida “sob o viés econômico e utilitarista” (ROCANGLIO, 2009, p. 127).

Contudo, no mesmo ano havia sido decretado o primeiro Código Florestal brasileiro, cuja execução era de responsabilidade do Conselho Florestal Federal, vinculado ao Ministério da Agricultura. O Código Florestal em questão dispunha que “as florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto, constituem bem de interesse comum a todos os habitantes, do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis em geral, e especialmente o código, estabelecem.” (BRASIL, 1934b). Interessante notar como, desde o primeiro código florestal, quase um século atrás, estão presentes distinções entre “bens de interesse comum a todos os habitantes” e “direitos de propriedade”. Essas distinções são as primeiras marcas da divisão entre “terras públicas” e “terras privadas”. Vale ainda destacar que, desde essa época, terras privadas foram incluídas no escopo da proteção ambiental.

Nesse mesmo código florestal, no §1º, do Art. 9º, é instituída a proibição do “exercício de qualquer espécie de atividade contra a flora e a fauna dos parques” (BRASIL, 1934b). Não só é a primeira vez em que se faz menção à proteção ambiental em uma legislação brasileira, como também as florestas são tidas como bem de interesse

comum a todos os habitantes do país. É interessante considerar que esse primeiro código florestal é publicado durante o governo de Getúlio Vargas, época marcada por um forte nacionalismo e protecionismo. Nesse contexto, entende-se que a natureza deve ser um bem regulado pelo Estado, em benefício da população e, portanto, a administração dessas terras passaria para o controle estatal.

Pouco depois, em 1937, é publicada uma nova Constituição Federal, que reforça em seu Art. 134 a proteção à natureza, tendo-a como um patrimônio nacional:

Art 134 - Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional. (BRASIL, 1937).

Neste mesmo ano, é criada a primeira área protegida do país, o Parque Nacional de Itatiaia. À época, essa área tinha como objetivo o incentivo à pesquisa científica, mas, principalmente, a oferta de lazer para a elite urbana (DIEGUES, 2008), o que de certo modo representa um primeiro uso público destas áreas, mesmo que ainda muito restrito a um público específico. Embora Casazza (2017) afirme que, nas primeiras décadas do século passado, os grupos envolvidos⁶ na discussão acerca da proteção ambiental transitavam entre os polos conservacionista e preservacionista de disputa, para Diegues (2008) o Brasil eventualmente passou a seguir as tendências preservacionistas.

Conforme Bensusan (2014), as tendências preservacionistas prezam pela proteção de paisagens belas e de áreas tidas como prístinas, e não alteradas pela ação humana. Trata-se, portanto, de um paradigma no qual a proteção ambiental não é conciliável com a ação antrópica e a presença de pessoas deve ser restrita a ações ligadas à preservação em si, à pesquisa científica e, no máximo, à visitação. West et al (2006) refletem sobre como essa separação ressoa com as divisões entre natureza e cultura: “Antropologicamente falando, essas separações espelham os imaginários do Ocidente de natureza e cultura e os impõem ao resto do mundo” (p. 256).⁷

Michel Serres, em sua obra *O Contrato Natural* (1990), em clara referência ao “contrato social” de Rousseau, reflete sobre como a separação da sociedade e da natureza, e a dominação dos humanos sobre os não-humanos, constituiria um elemento chave para

⁶ Dentre esses grupos, destacam-se figuras públicas como Alberto Sampaio, Armando Magalhães Correia, Cândido Mello Leitão, Heloísa Alberto Torres, Frederico Carlos Hoehne e Paulo Campo Porto. Vários destes (senão todos) participavam da Sociedade dos Amigos das Árvores, que teve sua primeira conferência em 1934.

⁷ Tradução livre do original: “Anthropologically speaking, these separations mirror Western imaginaries of nature and culture and impose them on much of the world” (p. 256).

a tão almejada modernidade. A forma como nos relacionamos com o meio ambiente é como se não estivéssemos conectados a ele – ou como se ele fosse apenas o cenário para nossas relações (SERRES, 1990). Por ignorar a natureza, não a incluímos em nossos “contratos”. Para o autor, é necessário firmar um acordo entre humanos e natureza.

Os preservacionistas reconhecem o impacto da ação humana sobre a natureza e propõem que a melhor forma de garantir a proteção de espaços e paisagens aparentemente intocados é separá-los dos espaços ocupados pelas pessoas. Assim, as áreas protegidas não deveriam sofrer alterações pela presença e ocupação humana. Quando visitadas, serviriam como espaço de contemplação e refúgio para as sociedades urbanas (DIEGUES, 2008; BENSUSAN, 2014).

Essa perspectiva passou a ser questionada, inclusive em nível internacional. No Brasil, o preservacionismo disputou (e ainda disputa) espaço com outros entendimentos da proteção ambiental, como o conservacionismo e o socioambientalismo (LITTLE, 2004). O próprio Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), criado em 2000 através da Lei nº 9.985, aglutina diferentes perspectivas em suas doze categorias de manejo de UCs, tendo desde UCs de proteção integral, nas quais a presença humana é restrita, até as de uso sustentável, que combinam diferentes tipos de manejo da biodiversidade. Marcos jurídicos como o PNAP e acordos internacionais como o de Durban, firmado no quinto Congresso Mundial de Parques em 2003 (BARRETTO, 2006; WEST et al, 2006), trouxeram a presença de comunidades e povos tradicionais em áreas protegidas para a agenda de discussão da conservação ambiental.

A presença dessas comunidades impõe considerar a existência de diferentes trajetórias humanas, com distintos impactos na natureza, conforme refleti em outro lugar:

Dessa forma, faz-se necessária uma diferenciação entre as trajetórias humanas de comunidades tradicionais e aquelas ligadas ao produtivismo capitalista, conforme os termos de Costa (2011). A ação de comunidades tradicionais é frequentemente marcada por uma relação com a terra, que configura um sistema de manejo igualmente tradicional, com técnicas derivadas das experiências acumuladas pelo grupo. Essas comunidades seriam, de certa forma, responsáveis pela existência de vastas áreas preservadas. Nesse sentido, é irônico e cruel que sejam elas as penalizadas, em um sistema cujo objetivo é a conservação ambiental (BENSUSAN, 2014). (POMPERMAIER, 2019, p. 59).

O reconhecimento dessa agenda, contudo, não foi capaz de resolver por completo situações de conflitos, nas quais a presença desses grupos é desconsiderada, ou mesmo em que estes sejam expulsos de seus territórios. Ainda hoje é preciso avançar nas estratégias de compatibilização da presença humana em UCs, no Brasil e no mundo,

evitando que as populações que ocupam e vivem nesses territórios sejam forçosamente retiradas deles.

Apesar disso, é preciso reconhecer que a política ambiental brasileira em torno das UCs tem um importante papel na manutenção da sociobiodiversidade. Desde o início do milênio, parecia que as UCs vinham se fortalecendo: não só foram criados o SNUC e o ICMBio, mas também foram instituídos os conselhos gestores em UCs federais (MURER; FREITAS, 2022); e entre 2004 e 2012 observou-se uma queda de 83% nos índices de desmatamento na Amazônia Legal (GUETTA et al, 2022), para o que as UCs também contribuíram diretamente.

Embora tenham ocorridos momentos de retrocessos na política ambiental ao longo da história do país, como analisaram Guetta et al (2022):

a situação observada no Brasil desde 2019, quando Jair Bolsonaro assumiu a presidência da República, é sem precedentes quanto à gravidade e à intensidade da desconstrução da Política Nacional do Meio Ambiente e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (p. 33).

Desde o enfraquecimento institucional ligado à política ambiental, passando pela omissão generalizada na implementação de deveres estatais e o estímulo à ilegalidade ambiental, até o esvaziamento e a inefetividade das políticas públicas (GUETTA et al, 2022), o governo Bolsonaro tem desmontado a agenda ligada ao clima e meio ambiente. Vale relembrar, por exemplo, a expressão usada pelo ex-Ministro do Meio Ambiente deste governo, Ricardo Salles, para se referir a como o governo deveria agir em meio à pandemia da COVID-19, enquanto as atenções do mundo estavam focadas na emergência sanitária:

Aproveitar enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa porque só se fala de covid e ir passando a boiada, e mudando todo o regramento e simplificando normas de Iphan, de Ministério da Agricultura, de Ministério de Meio Ambiente, de Ministério disso, de Ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços para dar de baciada na simplificação regulatória que nós precisamos, em todos os aspectos [...]. Agora tem um monte de coisa que é só parecer, caneta, parecer, caneta. (STF..., 2020).

Essa fala ocorreu durante uma reunião ministerial em abril de 2020, na qual estavam presentes 25 autoridades, incluindo o próprio presidente da República. Na fala, fica evidente o interesse em desregulamentar o arcabouço que garante a proteção ambiental, para deixar “passar a boiada” do agronegócio e de grandes empreendimentos. Como analisaram Bronz et al (2020), “do ponto de vista da economia, a orientação desse

modelo de desenvolvimento se monta sobre a privatização, com o ideal de Estado mínimo, e as estratégias de redução de empecilhos legais e administrativos” (p. 12).

Em meio a esse governo, passaram a ser incentivadas duas políticas de parceria na gestão de UCs: o Programa Adote um Parque e o Programa de Parcerias e Investimentos (PPI). Nem a ideia para o Adote um Parque, nem o PPI em si, são obras deste governo. No entanto, sua concretização nesse contexto de retrocessos das políticas ambientais acendeu um alerta entre os atores envolvidos na temática. Principalmente porque os modelos de parcerias impulsionadas são aqueles que têm como “parceiro” preferencial a iniciativa privada com fins lucrativos, ignorando a possibilidade de outros moldes de parcerias.

A título de esclarecimento, neste trabalho, a partir da interlocução com um conjunto de atores, passei a entender as parcerias enquanto diferentes arranjos institucionais entre o Estado e organizações não estatais, organizações estas que podem ser organizações privadas com fins lucrativos (costumeiramente chamadas de empresas), ou organizações privadas sem fins lucrativos (que podem ser tanto as Organizações Não Governamentais, doravante ONGs, ou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, doravante OSCIPs). Ainda, as parcerias podem ser instituídas a nível federal, estadual ou municipal, e podem ser estabelecidas de modo formal, através de contratos e termos, ou de modo informal.

Segundo Rodrigues e Botelho (2022):

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, SNYMAN, EAGLES, 2017; LEUNG et al, 2019), nas diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e no Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas. (p. 320).

Essas parcerias estão respaldadas em um conjunto de normativas jurídicas, como a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), a Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995) e a Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004). Outros instrumentos jurídicos que também merecem ser citados são o Decreto 4.340/2022, que regulamenta o SNUC e em seu capítulo VI institui a possibilidade de gestão compartilhada com OSCIP, e em seu capítulo VII autoriza a exploração de bens e serviços em UCs, abrindo espaço para o turismo e a visitação geridos por terceiros.

Em artigo sobre as parcerias público-privadas, Teixeira (2005) reflete sobre como, nas leis, “não se lê em nenhuma passagem do texto referências pelas quais está sendo

proposto o projeto”, e sobre como a linguagem dos textos apresenta os objetos da lei “somente pelo ângulo das condições de implementação jurídico-administrativa” (p. 5). Cabe aos pesquisadores buscar as circunstâncias que permitiram a instituição de determinadas leis. No caso das parcerias público-privadas, o contexto é o da crise da década de 1990 e da reforma gerencial proposta como solução. Esta reforma propunha a consolidação de um modelo burocrático e gerencial da administração pública, que fosse capaz de extirpar o patrimonialismo e o clientelismo (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Nesse contexto, também as UCs foram incluídas no rol das concessões. Em 1998, o Parque Nacional de Iguaçu foi concessionado ao consórcio Satis com vigência de 15 anos. Vale notar que essa concessão se dá antes da instituição do SNUC e da criação do ICMBio. À época, a gestão das UCs era responsabilidade do Ibama. Desde então, outras parcerias foram instituídas, tanto a nível federal quanto estadual e municipal.

O Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP) vem, nos últimos anos, sistematizando as parcerias existentes em UCs. Considerando apenas os níveis federal e estadual, foram identificadas 146 parcerias em 105 UCs (até fevereiro de 2022). A maior parte delas está situada na região Sudeste (43%), em 123 parques nacionais e estaduais, principalmente na modalidade concessão (91) (RODRIGUES; BOTELHO, 2022).

Rodrigues e Botelho (2022) refletem sobre o conjunto de questões que o estabelecimento de parcerias provoca, desde os argumentos e valores que envolvem tais parcerias, os efeitos que essas parcerias provocam nas UCs e nos territórios, e como se dão os desenhos e definições de modelos de tais parcerias. Creio que vale acrescentar outras questões, que se relacionam com essas: como tem sido a participação e controle social na construção e efetivação dessas políticas? De que forma tem sido pensada a noção de uso público nas UCs a partir dos programas incentivados? E, finalmente, diante de tantos interesses e tensões em torno da apropriação desses espaços e dos recursos ali presentes, a quem se destinam as UCs e a quem elas deveriam ser destinadas?

Tais questões me surgiram a partir das críticas feitas aos programas de parcerias público-privadas, presentes especialmente em notas de posicionamento e cartas abertas – que serão tratados no capítulo 1 desta dissertação. Nestes documentos, a participação e o controle social, assim como o uso público das UCs, foram amplamente discutidos. Além disso, conforme veremos adiante, as concessões (uma forma de parceria) costumam ser confundidas com a privatização. Isso nos leva à questão do domínio e da destinação das UCs – tal como na última questão acima.

As parcerias são frequentemente acionadas para viabilizar o uso público das UCs. O uso público é caracterizado pela visitação e o turismo, sendo importante diferenciá-los (RODRIGUES, 2009).⁸ A noção de “uso público” pode ser entendida tanto por um viés tecnicista, quanto por uma discussão sobre valores. Como veremos ao longo desta dissertação, muitos atores envolvidos nessa pauta concebem o uso público a partir da identificação dos recursos disponíveis nas UCs, das formas possíveis de aproveitamento destes e de sua lucratividade, da análise de como monitorar os impactos da visitação e da criação de indicadores de qualidade de serviço, de garantia da preservação ambiental e do volume de visitantes. Todos esses dados deveriam apoiar as tomadas de decisões institucionais. Isso comporia uma perspectiva tecnicista do uso público.

Existe, no entanto, uma outra perspectiva, que envolve uma discussão sobre valores em torno do “uso público”. Desse ponto de vista, o uso público pode “despertar diferentes formas de apropriação destas áreas, conforme o viés socioeconômico estabelecido na relação entre os atores envolvidos na dinâmica de visitação” (RODRIGUES, 2009, p. 98). Aqui, é importante pensar quem é o “público” envolvido nessa questão. Faz-se necessário também considerar de que forma este “público” participa das decisões tomadas acerca das parcerias e como garante o cumprimento e a responsabilização dos termos e contratos estabelecidos. Ou seja, como se garante o controle social em torno das parcerias na gestão de UCs.

É preciso, portanto, refletir sobre quem é o “público”, reconhecendo distinções entre ele e o “estatal”. A legislação brasileira preconiza que as UCs servem para atender o interesse público e devem ser gerenciadas por órgãos estatais. Como mencionado anteriormente, esse arranjo produz confusões entre a “destinação pública” e a “dominialidade estatal”, como identificou Barretto (2004). Essas confusões permeiam as noções de “público”, “privado” e “estatal” também entre os analistas ambientais responsáveis pelo gerenciamento das UCs. Igualmente, outros atores, como membros de organizações da sociedade civil envolvidos na política ambiental, articulam diferentes sentidos sobre essas categorias.

Como destacado por Rodrigues e Abrucio:

Não se trata de olhar o público apenas como o “estatal” e condutor do “aparelho burocrático”, e o privado como a instância que assume a gestão por ser mais eficiente e ter maior flexibilidade. Quando se trata da gestão de áreas protegidas, bens públicos de uso especial, é

⁸ De acordo com a Organização Mundial do Turismo (2001), turistas são as pessoas que se deslocam entre cidades, países e continentes por um período consecutivo inferior a um ano. Já a visitação de UCs pode ser realizada por pessoas que vivem no mesmo município.

necessário problematizar essa dicotomia público-privada. (RODRIGUES; ABRUCIO, 2020, p. 70).

Pensar nessas questões, tendo as parcerias no horizonte, nos permite refletir sobre a participação da iniciativa privada com fins lucrativos, na participação do terceiro setor e no engajamento das comunidades diretamente afetadas pela criação desses espaços territoriais especialmente protegidos. Esta dissertação pretende justamente problematizar as categorias “público”, “privado” e “estatal”, partindo da análise dos discursos de interlocutores e de eventos recentes relativos à política das parcerias na gestão de unidades de conservação.

Tal problematização se faz aqui em diálogo com uma literatura acerca do patrimonialismo no Brasil. Esta literatura se apresentou em função dos debates mantidos com os interlocutores durante a pesquisa, que expressavam sempre uma ênfase normativa. Como veremos mais adiante, não me foi possível produzir um estudo empírico do cotidiano das instituições, que me permitisse observar a tessitura de seus processos e dinâmicas rotineiros, e assim o debate se manteve em torno de uma esfera mais normativa sobre a responsabilidade de gestão e a destinação das áreas protegidas seja para o Estado, para a sociedade ou para a iniciativa privada – que, via de regra, foram percebidos e tratados por meus interlocutores como entes em si mesmos.

III

Como mencionado brevemente algumas páginas atrás, parte importante da inspiração para este trabalho veio do curso *Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder*, ofertado no primeiro semestre do mestrado pela professora Carla Teixeira. Foi nesta ocasião que tive contato com as proposições de Laura Nader (2020) e seu convite aos antropólogos para que estudem as instituições, ou ainda, “os de cima”.

Para Nader, a literatura antropológica é abundante em pesquisas sobre os desfavorecidos, os pobres e os grupos étnicos. Poderíamos dizer que a Antropologia se dedicou amplamente ao estudo dos “subalternos”. Em contrapartida, grupos como as “classes médias”, ou mesmo as chamadas “classes superiores”, do ponto de vista econômico, receberam pouca atenção da Antropologia. Tendo isso em vista, Nader chama atenção para a necessidade de “adequação científica”, afirmando que, ao trilhar este caminho, a antropologia favoreceu determinadas análises e, conseqüentemente, determinadas teorias, em detrimento de outras.

E se, ao reinventar a antropologia, os antropólogos estudassem os colonizadores em vez dos colonizados, a cultura do poder e em vez da

cultura do impotente, a cultura da influência e não aquela cultura da pobreza? Estudar os “de cima”, assim como “de baixo”, nos levaria a fazer muitas perguntas de “senso comum” ao contrário. Em vez de perguntar por que algumas pessoas são pobres, perguntamos: por que outras pessoas são tão abastadas. (NADER, 2020 p. 334).

Obviamente, a crítica de Nader é um apelo para que a antropologia se dedique ao estudo dos “de cima”. Mesmo assim, a autora não acredita que deveríamos abdicar inteiramente do estudo dos “de baixo”, por assim dizer. Seu apelo é para que as pesquisas antropológicas ampliem seu escopo “para cima, para baixo ou para os lados.” (NADER, 2020, p. 336).

Para além do aspecto da “adequação científica”, ou seja, da importância teórica em se estudar diferentes segmentos da sociedade, e não só os mais desfavorecidos, Laura Nader afirma ser fundamental levarmos em conta a “relevância democrática” em estudar os “de cima”. As instituições poderosas, sejam elas estatais ou não, afetam a vida de todos e todas, incluindo daqueles que são tradicionalmente estudados pela antropologia. Além disso, é preciso levar em conta que nossos estudos acerca dos mais pobres e desfavorecidos, ou mesmo de grupos étnicos distintos, expõem e divulgam suas realidades e seus interesses. Aos “de cima”, existe abundante material para conhecer a vida dos “de baixo”.

Em dossiê intitulado “Antropologia das Áreas Protegidas e da Sustentabilidade”, publicado em 2020 pelo *Anuário Antropológico*, seus organizadores afirmam:

Compreendemos que a antropologia pode e deve continuar a ter um papel central nos debates e atuações em conexões locais e globais sobre ambiente, ambientalismo e desenvolvimento sustentável, se debruçando sobre territórios destinados à proteção especial do Estado, ou protegidos pelos povos e comunidades tradicionais, com fins de perpetuar diversos modos e existências. (BARRETO et al, 2020, p. 12).

Os artigos presentes no dossiê nos oferecem uma amostra dos tipos de pesquisa que costumam ser empreendidas nesse campo de estudo. Se, por um lado, vários destes trabalhos parecem dar ênfase às questões ligadas aos povos e comunidades afetados pela criação e gestão das áreas protegidas, o que de certo modo reafirma as proposições de Nader, por outro lado, existem pesquisas que refletem acerca das relações entre essas comunidades com as instâncias governamentais responsáveis pela política ambiental. Exemplo disto é o artigo de Natália Guerrero, publicado neste dossiê, que se debruça sobre o Termo de Compromisso, bem como a tese de doutorado de Barretto (organizador do dossiê), interessada em investigar os processos de criação de áreas protegidas. Mas se

esses trabalhos apontam caminhos para pensar as instituições, eles não as têm como primeiro plano de análise propriamente.

Nós não podemos, como cientistas responsáveis, educar os “administradores” sem educar os que estão “sendo administrados”. Uma estrutura democrática implica que os cidadãos devem ter acesso aos tomadores de decisão, instituições governamentais e assim por diante. Isso implica que os cidadãos precisam saber algo sobre as principais instituições, governamentais ou não, que afetam suas vidas. (NADER, 2020, p. 339)

O apelo de Nader evidencia a importância de nos dedicarmos a estudos de instituições, em especial às governamentais. Aos segmentos da sociedade que convivem com UCs, ter acesso a estudos sobre como as instâncias governamentais se organizam, bem como sua dinâmica, história, visões e articulação de interesses, seria extremamente relevante. Diante disso, vale a pena voltarmos nosso foco para essas instâncias.

O contato com essa discussão teórica me estimulou a adentrar a temática das instituições. Tanto que a princípio eu havia considerado como foco da pesquisa a institucionalização do ICMBio. Ao reenquadrar a proposta para pensar as parcerias na gestão das UCs, acabei não dialogando explicitamente com a bibliografia da etnografia das instituições – com exceção da referência à obra de Mary Douglas (1998). Além disso, conforme apresento mais adiante nesta introdução, o contexto em que desenvolvi a pesquisa não me deu condições para conduzir um trabalho de campo presencial, que me permitisse acompanhar o dia a dia de uma instituição, ou de um conjunto de atores.

Apesar disso, este trabalho foi inspirado pelas discussões proposta pela etnografia das instituições. A própria escolha dos interlocutores se deu a partir do contato com esse campo de estudos. Os primeiros interlocutores com os quais busquei estabelecer contato foram servidores públicos do órgão estatal responsável pela gestão das UCs a nível federal, o ICMBio. O órgão foi criado em 2007 a partir do desmembramento do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Seus servidores ocupam cargos da carreira de Especialista em Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 10.410/2002. Me refiro a eles ao longo desta dissertação como analistas ambientais.

Além desses atores governamentais, busquei atores do Terceiro Setor. Trata-se de pessoas que atuam em ONGs ambientalistas e acompanham diretamente as discussões em torno das parcerias, mesmo porque são eles próprios parceiros frequentes dos programas e projetos em torno das UCs. Vale ressaltar que alguns interlocutores que atuam no Estado disseram já ter atuado no Terceiro Setor e vice-versa.

Por fim, ao longo do trabalho, uma terceira categoria de interlocutor foi incluída: a dos pesquisadores. A bem da verdade, alguns analistas ambientais e atores do Terceiro Setor são também pesquisadores (fizeram pós-graduação, publicaram artigos e produzem estudos sobre as UCs e até mesmo sobre as parcerias). Mas os interlocutores incluídos na categoria “pesquisadores” atuam como professores em universidades e participam de grupos de pesquisa nos quais discutem a temática das parcerias.

Seria possível ampliar o escopo do trabalho para agregar outros atores e instituições. Reconheço que envolver empresários que participam das parcerias, ou mesmo funcionários de bancos como o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), que financia o PPI, traria interessantes frutos ao trabalho. Ainda, incluir a perspectiva das comunidades envolvidas nas UCs que estão inseridas nos programas de parcerias também potencializaria as discussões. No entanto, por conta das condições políticas e sanitárias vivenciadas pelo país no contexto de elaboração desta dissertação,⁹ e por conta do interesse em investir em um estudo voltado às instituições, optei por um recorte que privilegiou analistas ambientais do ICMBio, atores de organizações não governamentais e pesquisadores.

IV

Por conta da pandemia da COVID-19, que teve início em 2020 e permanece uma realidade até o momento da redação desta dissertação, por um longo período do mestrado fui afetada pela necessidade de isolamento e distanciamento social. Como outros colegas que produziram pesquisas nesse período, me questionei sobre como produzir uma etnografia, sem poder estar presencialmente junto aos interlocutores.

Quando estava fazendo a seleção para o mestrado em Antropologia na UnB, em 2019, havia decidido fazer a entrevista por videochamada. Esta possibilidade já estava prevista no edital e me parecia oportuna, visto que eu residia em Santarém (PA). No entanto, minha orientadora da graduação me instruiu a fazer a entrevista pessoalmente. Ela acreditava que minhas chances seriam melhores se eu estivesse presencialmente na entrevista. Lembro bem de ela reforçar que, além dos vários problemas técnicos que eu poderia experimentar – como queda de energia ou na conexão –, o contato pela tela não

⁹ Acrescento que as condições políticas do país entre 2019 e 2022 foram de ataques, perseguições e assédio institucional a analistas ambientais, ambientalistas e aos chamados “ongueiros”. Como sou filha de uma pessoa que atua em uma ONG na Amazônia (ONG esta que tem ganhado relevância a nível nacional nos últimos anos), me preocupei com os possíveis riscos de buscar determinados interlocutores mais ligados ao governo, de forma que isso influenciou meu recorte.

era o mesmo. As pessoas não teriam a mesma impressão de mim em uma videochamada como teriam se eu estivesse lá, em carne e osso.

Essa conversa aconteceu em 31 de julho de 2019. Meses depois teve início a pandemia da COVID-19 e, com ela, muitas coisas se transformaram na realidade das pessoas. Embora algumas mudanças tenham sido temporárias, o uso de plataformas de videoconferência – seja para aulas, seja para trabalho, eventos ou reuniões – se popularizou nesse período e parece ter provocado uma mudança permanente. Decerto, o que minha orientadora da graduação expressou, naquela conversa em 2019, não se dissipou inteiramente. Por mais corriqueiro que tenha se tornado o uso das videochamadas, muitas pessoas ainda sentem que esse contato não é necessariamente o mesmo que se relacionar presencialmente.

A quantidade (e a qualidade) dos estudos feitos sobre a temática do virtual/digital/online e utilizando esses ambientes na abordagem da pesquisa tem se ampliado cada vez mais. Como discutido por Lins, Parreiras e Freitas (2020), o interesse que a antropologia tem pela internet desde a década de 1990 possibilitou o surgimento de “um campo prolífico e robusto de estudos que tomam como foco a internet ou que dela se valem como ferramenta de pesquisa” (LINS; PARREIRAS; FREITAS, 2020, p. 2). Apesar disso, para mim não era óbvia a forma como se poderia desenrolar uma pesquisa desta natureza, especialmente uma que tratasse de unidades de conservação e políticas ligadas à sua gestão. Além disso, como destacado por Andrade:

Mais do que um método ou resultado de pesquisa, a etnografia costuma ser tomada pela antropologia como uma abordagem. Ou seja, um modo de aproximação e tratamento de fenômenos e situações que carrega consigo algumas condições e particularidades (Miller e Slater, 2004; Fragoso, Recuero e Amaral, 2011). Podemos elencar como critérios basilares de uma etnografia a observação participante, marcada por imersão no campo e vínculos profundos com os interlocutores, para que essa relação se desenvolva com a densidade necessária para o escrutínio antropológico. Geralmente, recomenda-se um convívio de pelo menos um ano com o grupo pesquisado (Miller e Slater, 2004: 43). (ANDRADE, 2020, p. 76).

O caráter presencial da experiência de campo, que permitiria a observação participante e a imersão em outra realidade, costuma ser muito destacado nas orientações que acompanham o fazer etnográfico. Diante desse conjunto de fatores, realizar parte da pesquisa de campo antropológica em um ambiente online constituiu um desafio que me atormentou por muito tempo ao longo do mestrado. Como eu conseguiria desenvolver uma pesquisa sem estar fisicamente entre meus interlocutores? Como estabelecer alguma espécie de proximidade ou qualquer base para confiança nessas condições? Como sequer

entrar em contato para ter conversas ou conduzir entrevistas de pesquisa? Foi na leitura de outros trabalhos que também lidavam com isso que encontrei caminhos para reorganizar a pesquisa. Andrade nos chama atenção para o seguinte aspecto:

Fundamental é não perder de vista, ainda mais nesses tempos em que a antropologia e seu ofício parecem ameaçados, a noção de que o fazer etnográfico se transforma e atualiza de acordo com as mudanças e acontecimentos no campo em que se pesquisa e se está inserido. A relação entre contexto e objeto é mais complexa do que poderia se estabelecer previamente, sendo a experiência de campo responsável pelo mapeamento destas entidades (Miller e Slater, 2004 (ANDRADE, 2020, p. 86).

O contexto da pandemia da COVID-19 certamente transformou e atualizou muitas pesquisas que, a princípio, não haviam sido pensadas para um cenário de distanciamento e isolamento social. As pesquisas apresentadas na coleção organizada por Bollettin e Sanabria (2020) são um excelente exemplo disto. Parte desses estudos, inclusive, consideram o que Ramos e Freitas já haviam afirmado em 2017:

O primeiro ponto a ser destacado é que há muito os antropólogos entenderam que não é possível tomar como ponto pacífico que todo o material de observação e análise da pesquisa deva vir exclusivamente da relação interpessoal presencial entre pesquisador e pesquisados. Não era assim antes da internet, uma vez que jornais, documentos oficiais, registros variados de ação dos e/ou sobre os sujeitos estudados faziam parte do mosaico de materiais de pesquisa, e faz menos sentido ainda insistir nessa ideia a partir do momento em que a internet faz parte da vida dos sujeitos estudados, uma vez que ações e relações realizadas fora e dentro dela se articulam em revezamentos sucessivos, nos obrigando a conduzir a observação em diferentes espaços e articulá-los analiticamente (RAMOS; FREITAS, 2017, p. 10).

Entender a pesquisa em espaço digital como irrelevante seria desconsiderar que o espaço digital é fundamental no contexto que estou investigando, principalmente no período da pandemia. Servidores, atores do terceiro setor e pesquisadores trabalharam remotamente, audiências foram feitas remotamente, editais e outros documentos são publicados nos sites do governo federal.¹⁰ Assim, acompanhar os eventos conforme eles se desenrolam no ambiente digital tornou-se um exercício frutífero. Com isso, o trabalho de campo foi proposto em três principais eixos: análise de documentos, publicações e outros materiais presentes em diferentes ambientes digitais;¹¹ formulários online enviados

¹⁰ [Ver](#)

https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/downloads/icmbioemfoco_trabalhoremoto.pdf

¹¹ Segundo Leitão e Gomes (2017), “tratar as plataformas digitais como “ambientes” foi um passo decisivo, considerando o fato de que um ambiente se define como tal por estar associado à própria ideia de vida, tornando-se também inevitável definir o gênero de vida que trataríamos” (p. 42). Partindo dessa noção de

para interlocutores de pesquisa; e entrevistas semiestruturadas com interlocutores chaves, feitas por videochamada.

A análise documental compreendeu um conjunto de peças: desde decretos, portarias e resoluções, produtos de uma esfera mais normativa; até editais, atas e despachos, documentos de uma esfera mais administrativa. Também foram consideradas notas de posicionamentos, cartas abertas, notícias publicadas em portais na internet e na página oficial do ICMBio, publicações nas redes sociais e perguntas e respostas no portal de acesso à informação. Além desses materiais escritos, também analisei registros audiovisuais, como audiências públicas disponíveis em canais do YouTube. Tratam-se de documentos em que as dimensões técnicas e políticas encontram-se imbricadas.

Acompanhar e analisar o fluxo de informações e de perspectivas que estão presentes em tais documentos constituiu um desafio. Outro aspecto desta tarefa foi o de localizar essas informações, visto que elas se encontram dispersas pelo espaço digital. Identificar os espaços, como sites do governo federal e de outras organizações, saber localizar as informações, como os editais, as notas de posicionamento e as atas, e conectá-las umas com as outras, foi uma parte importante do trabalho de campo empreendido para esta dissertação.

Durante esse campo digital, outra coisa me chamou a atenção: por vezes, websites oficiais do governo federal alteravam seus textos, ou mesmo excluía páginas inteiras. Isso ficou evidente para mim enquanto produzia descrições dos sites no diário de campo e depois me dava conta que as páginas descritas não podiam mais ser acessadas, como foi o caso da página de diretrizes do Programa de Parcerias e Investimentos. A exclusão dessa e de outras páginas com informações oficiais transforma a narrativa de um programa institucional (que, conforme discuto no capítulo 1, pode ser compreendido a partir da perspectiva de Mary Douglas).

Para além dessa análise documental, busquei interlocutores de pesquisa. Comecei então a criar estratégias para entrar em contato com analistas ambientais do ICMBio, atores do terceiro setor e pesquisadores envolvidos na discussão das parcerias. Considerando as tensões que envolviam – e ainda envolvem – a temática de pesquisa, optou-se por estabelecer contato, num primeiro momento, com pessoas que além de se encaixarem nos perfis descritos também tivessem alguma proximidade, seja com a pesquisadora, seja com o orientador desta. A partir dessas pessoas, a expectativa era de

“ambiente”, as autoras propõem aproximações entre a antropologia digital e a antropologia urbana, que serão melhor exploradas no capítulo 3.

estabelecer redes de contatos com outros atores, de forma que a pesquisa ampliasse sua abrangência. Isso de fato se concretizou e aos poucos novas pessoas foram incorporadas na gama de interlocutores.

Os primeiros contatos com essas pessoas foram por meio de um questionário, criado na plataforma de formulários do Google e enviado via link em um e-mail. A última questão desta ferramenta perguntava sobre a disponibilidade do(a) interlocutor(a) em dar continuidade à pesquisa de outros modos, como, por exemplo entrevistas por videochamada. Assim, consegui tanto respostas ao formulário, quanto entrevistas mais extensas. O conjunto dessa estratégia permitiu não só criar minimamente uma relação de proximidade, como também elaborar questões que permitissem o aprofundamento das discussões sobre as parcerias.

V

Muitas universidades brasileiras (se não todas) optaram por realizar suas atividades, especialmente as aulas, de forma online diante da necessidade de isolamento e distanciamento social que a pandemia impôs. Nesse período, se popularizaram as expressões “síncrono” e “assíncrono” para designar se o acompanhamento das atividades seria feito de forma simultânea (ao vivo) ou não, respectivamente. É inspirada nisso que classifico o trabalho de campo desenvolvido nesta pesquisa.

Além desta introdução, esta dissertação conta com três capítulos e uma conclusão. O primeiro capítulo compreende meus esforços de desenvolver um trabalho de campo “assíncrono”, no qual me dediquei às análises documentais. Nesse espaço, apresento o programa Adote um Parque, instituído em 2021, o Programa de Parcerias e Investimentos, que desde 2019 inclui as UCs, e trago reflexões em torno do já extinto programa de Parcerias Ambientais Público-Privadas (PAPP).

No segundo capítulo observam-se interações de campo de ambas as formas. Os formulários online constituíram uma abordagem assíncrona, visto que meus (minhas) interlocutores(as) responderam às perguntas em seu próprio tempo, sem minha presença simultânea. Esses formulários por si só produziram dados primários para a análise dos discursos (e também do perfil) destes interlocutores, mas também serviram como pontes para uma interação de campo “síncrona”, que se concretizou nas entrevistas semiestruturadas conduzidas de forma virtual. Apresento também a construção do questionário e dos roteiros de entrevista, bem como um perfil geral dos interlocutores. Nele, procuro descrever e analisar o desenrolar das entrevistas conduzidas, destacando as

principais temáticas abordadas pelos interlocutores de pesquisa e como é possível compreender suas opiniões e posicionamentos em relação às parcerias público-privadas.

Na sequência, o terceiro capítulo é dedicado a uma reflexão analítica em torno das categorias “público”, “privado” e “estatal”, que não só nomeiam as parcerias, como também mobilizam variadas interpretações. A partir de um diálogo entre os autores que se dedicaram a esses conceitos e os interlocutores de pesquisa (que por vezes também são autores), o capítulo analisa as categorias propostas e ensaia possíveis respostas à questão que essa dissertação propõe: a quem se destinam as UCs e a quem elas deveriam destinar-se?

1. Decretos, audiências e notas públicas: as parcerias público-privadas

Na gestão de unidades de conservação é possível estabelecer parcerias com entidades privadas. Uma forma de parceria muito comum diz respeito à destinação dos serviços de visitação, que podem se concretizar por meio de autorizações, permissões e concessões. Para além desta, existem outras formas de concretizar parcerias com entidades privadas na gestão de UCs, como, por exemplo, as adoções.

Há anos se discute que empresas privadas possam “adotar” UCs, tornando-se assim patrocinadoras dessas áreas. Através da “adoção”, uma empresa poderia destinar recursos monetários para a estruturação de uma UC. A proposta espelha as tendências dos parques nacionais africanos. Em 2008, a Empresa Vale adotou o Parque Estadual da Ilha Grande (RJ). Já em 2011, o grupo EBX e o Funbio assinaram contratos de adoção dos Parques Nacionais Marinho de Fernando de Noronha (PE) e Lençóis Maranhenses (MA) (RODRIGUES; GODOY, 2013).

É necessário observar que, por um longo período, essas iniciativas de parcerias entre a gestão de UCs e outras entidades – sejam elas privadas com ou sem fins lucrativos – estiveram dispersas. Todo e qualquer convênio dependia da articulação dos gestores da UC e da capacidade dos analistas ambientais para concretizar a parceria. Nesse contexto, em 2014, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o ICMBio uniram esforços na criação do programa Parcerias Ambientais Público-Privadas.

Conforme veremos mais adiante, o PAPP foi instituído para “estabelecer as bases de referência para estruturar uma política de fomento às parcerias público-privadas” (CARRILLO; CATAPAN, 2016, p. 4). O programa obteve financiamento do Fundo Multilateral de Investimentos (FOMIN), sob administração do Fundo Socioambiental da Caixa Econômica Federal. No âmbito deste programa, foram conduzidos estudos tanto de viabilidade econômica, quanto de desenvolvimento das ferramentas de parcerias.

Sob a presidência de Jair Bolsonaro (2019-2022) o PAPP foi extinto. Em seu lugar, surgiram outros dois programas de incentivo ao estabelecimento de parcerias: o programa Adote um Parque e o Programa de Parcerias e Investimentos. O programa Adote um Parque dispõe UCs para serem financiadas pela iniciativa privada, concretizando interesses antigos existentes no MMA. Vale esclarecer que o programa Adote um Parque não propõe necessariamente financiar serviços de apoio à visitação, podendo financiar outras searas – o que é, ao mesmo tempo, abrangente e pouco

esclarecedor, como o próprio programa. Por outro lado, o PPI é um programa bem mais amplo, desenvolvido pelo Ministério da Economia, que abarca a concessão de diversos ativos públicos, incluindo as UCs (mas não se restringindo a elas). Nesse caso, o foco é a concessão das áreas para concretizar a oferta de serviços de visitação. O PPI é financiado pelo BNDES.

Neste capítulo, pretendo descrever e refletir sobre tais programas, partindo dos mais recentes e recuando no tempo. Para tanto, recorro a dados obtidos de forma assíncrona, como editais, atas, despachos publicados por órgãos públicos, portarias e decretos. Também recorro aos registros audiovisuais de audiências públicas, a notícias e reportagens publicadas por veículos de comunicação, e a outros documentos disponibilizados via lei de acesso à informação.

1.1. O Programa Adote um Parque

O programa Adote um Parque foi criado em 09 de fevereiro de 2021 pelo Decreto Federal nº 10.623. O programa incentiva o estabelecimento de parcerias entre o governo federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente, e a iniciativa privada. As empresas são convidadas a adotar UCs e investir recursos com os seguintes objetivos:

- I - a consolidação e a implementação de planos de manejo das unidades de conservação federais;
- II - o monitoramento das unidades de conservação federais;
- III - a recuperação ambiental de áreas degradadas;
- IV - o apoio à prevenção e ao combate a incêndios florestais;
- V - o apoio à prevenção e ao combate ao desmatamento ilegal; e
- VI - a promoção de melhorias, de investimentos, de infraestrutura e de manutenção nas unidades de conservação federais (BRASIL, 2021).

Na data de lançamento do programa, foi transmitido ao vivo no canal do YouTube “TV BrasilGov” o evento de lançamento do programa. Essa transmissão, que permanece disponível no canal, já conta com 12.152 visualizações.¹² Apesar disso, tanto o Presidente quanto o então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, já haviam se manifestado anteriormente sobre o Programa (SALLES..., 2020). Em julho de 2020, Ricardo Salles informava o interesse em lançar o programa. A expectativa era que ele teria condições de

¹² O número de visualizações indicado foi registrado em novembro de 2022, e a transmissão está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Wzkwhq9gn6U>

arrecadar até 3,2 bilhões de reais com as adoções (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2021).¹³

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) foi incumbido da responsabilidade de publicar um edital de chamamento público, no qual seriam indicados os passos a serem seguidos pelas empresas interessadas em adotar UCs. O primeiro edital foi publicado em 04 de março de 2021.¹⁴ O edital não só apresentou uma lista de 132 Unidades de Conservação disponíveis para adoção, indicando inclusive a área total dessas UCs, como também informou as etapas a serem seguidas para efetivar a adoção.

No item 6.1.3 do edital, que explica a “Etapa competitiva de avaliação das propostas pela Comissão de Seleção”, é informado que os interessados nacionais deverão propor no mínimo R\$50 por hectare, enquanto os interessados internacionais deverão propor €10 por hectare. As empresas interessadas em participar do programa foram instadas a enviar suas propostas, incluindo informações sobre qual UC teriam interesse em adotar, quais valores seriam disponibilizados e para quais bens ou serviços. Essa proposta deveria ser enviada por e-mail, correio ou presencialmente, junto a um conjunto de outros documentos especificados no edital, incluindo uma Declaração de Ciência e Concordância, de acordo com o modelo anexado no mesmo edital.

Outros dois modelos anexados ao edital são o Termo de Adoção e um Plano de Trabalho.¹⁵ Ambos não são enviados como parte da proposta e, sim, após a seleção da empresa, como parte da celebração da adoção, após a empresa já ter sido selecionada e o resultado já ter sido publicado pelo ICMBio no *Diário Oficial da União*. Isto significa que estes documentos não fazem parte do processo de avaliação da empresa interessada na adoção da UC.

O Termo de Adoção possui 11 cláusulas, que dispõem sobre o objeto da adoção, isto é, a unidade de conservação; o prazo de vigência da adoção, que pode variar entre 1 e 5 anos; o valor da doação, que deve ser especificado no Plano de Trabalho; as obrigações

¹³ Antecipo aqui que o Programa não chegou nem perto de concretizar essa cifra, que está indicada no site do Ministério do Meio Ambiente.

¹⁴ Até a publicação desta dissertação, só teve este edital. Uma segunda fase do programa, intitulada "Programa Adote um Parque Trilhas da Caatinga" foi lançada ainda em 2021, por meio da portaria do MMA nº 472. Foram incluídas 21 trilhas localizadas em 10 unidades de conservação. Não existem informações sobre o processo de adoção no site. Neste dissertação, foquei apenas na primeira fase do programa.

¹⁵ O Termo de Adoção e o modelo de Plano de Trabalho são os anexos III e IV do Edital do Adote um Parque, publicado em março de 2021, e disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acao-informacao/licitacoes-e-contratos/chamamento-publico/2021/edital-de-chamamento-publico-no-04-2021>.

e benefícios do adotante e do ICMBio; penalidades; informações sobre a extinção do termo de adoção; e monitoramento do programa. Aqui vale mencionar que no documento consta “da extinção do termo de adoção”, com uma falha na grafia, o que gera uma confusão entre os sentidos de “doação” e “adoção”, confusão esta que se faz presente por todo o programa. Além disso, a cláusula dedicada ao monitoramento do programa contém apenas um parágrafo, segundo a qual o acompanhamento do programa será feito pelo ICMBio “por meio de ações de monitoramento e avaliação, através do relatório trimestral encaminhado pelo Doador”. Aqui evidencia-se a carência de medidas que garantam uma fiscalização adequada por parte do Estado, independente do relatório da empresa adotante (ou seria doadora?).

No modelo do Plano de Trabalho constam 6 tópicos. Primeiramente é preciso indicar dados cadastrais do órgão proponente, no caso o ICMBio. No documento só está preenchido o nome do órgão e seu CNPJ, o que nos leva à suposição de que informações como endereço, cidade, CEP e telefones devem ser preenchidos de acordo com o município e unidade federativa em que está situada a empresa adotante (não é possível afirmar isto com certeza). A seguir, pede-se informações do “Doador” (novamente gerando confusão entre a noção de “adotante” e de “doador”) e seu responsável legal. O terceiro tópico diz respeito à descrição do projeto, no qual é preciso justificar a proposição da empresa e indicar os resultados esperados. A esse tópico, seguem-se tabelas nas quais devem ser informados o cronograma físico de desenvolvimento, uma lista de bens e serviços a serem doados e o cronograma de execução, além das assinaturas do “donatário” e do “doador”.

No mesmo edital em que estão disponíveis estes anexos, informa-se que, em contrapartida à adoção de uma UC, a empresa receberia os seguintes benefícios:

I - a instalação de elementos identificadores do adotante na unidade de conservação federal ou no seu entorno, mediante autorização do ICMBio

II - a inserção da identificação do adotante nas sinalizações da unidade de conservação federal;

III - o uso nas publicidades próprias dos slogans "Uma empresa parceira" ou "Um parceiro" ou "Uma parceira" da unidade de conservação federal adotada, do bioma ou da região em que a referida unidade se localiza, previsto no edital de chamamento, acompanhado do logotipo oficial do projeto do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Chico Mendes; e

IV - o uso da unidade de conservação federal para atividades institucionais temporárias, nos termos do disposto nos itens 5.2.2 e

5.2.3, observado o disposto na Lei nº 9.985, de 2000, e no plano de manejo da referida unidade. (ICMBio, 2021).

As “atividades institucionais temporárias”, citadas no inciso IV acima, são qualificadas mais adiante no documento:

5.2.2. Para fins do disposto neste Termo, consideram-se atividades institucionais temporárias aquelas destinadas à prestação de serviços à população, de caráter cultural, educativo, esportivo, social ou comunitário, sem fins lucrativos e de interesse público, que não envolvam atividades comerciais ou divulgação comercial de produtos, permitida a veiculação da identificação do adotante no evento.

5.2.3. A realização das atividades institucionais temporárias e dos eventos, conforme item 5.2., inciso IV, dependerá de requerimento específico e de autorização prévia do Instituto Chico Mendes, conforme previsto em ato do ICMBio. (ICMBio, 2021).

Após a divulgação deste edital, foi publicada uma errata em 9 de março, que apenas corrigiu os links onde seriam divulgados os documentos relativos ao programa, como o próprio edital e o resultado do chamamento. Desde então, foram publicados na mesma página um documento com a lista das UCs disponíveis para adoção e um conjunto de atas, que se referem tanto às audiências públicas realizadas, quanto aos resultados dos pedidos de adoção. As atas de resultados induzem ao erro. À primeira vista, elas dão a entender que o processo de adoção está concretizado. Contudo, a única etapa concretizada até aqui foi a intenção de adoção. Até o momento em que escrevo esta dissertação, apenas uma UC teve seu processo de adoção inteiramente concretizado e essa informação não está disponível na página do programa.

As atas das audiências são curtas e apenas descrevem o ocorrido. Estas audiências públicas foram transmitidas no canal do YouTube do ICMBio e atendem ao Art. 10 do Decreto de criação do programa. Elas também correspondem à etapa 3 do Programa, conforme descrito no edital, e tiveram como objetivo divulgar o recebimento das propostas por entes privados. Após cada sessão, haveria espaço para outros entes privados se manifestarem com propostas sobre as mesmas UCs. Quando não houvesse novas propostas e na condição de os documentos do primeiro interessado estarem em ordem, o processo avançaria para a celebração da adoção.

Ao todo foram realizadas e transmitidas seis audiências públicas. Essas seis audiências possuem gravações salvas no canal do YouTube do ICMBio e atas registradas no site do mesmo órgão, com exceção da audiência pública do dia 30/03/2021. Por algum motivo não identificado, a ata desta audiência não consta na página junto às demais atas. A gravação desta audiência, contudo, está disponível no YouTube. Assistindo à gravação verifica-se que nesta audiência foi tratada a manifestação de adoção da COPLANA,

interessada na ARIE Seringal Nova Esperança (AC). Embora não conste a ata da sessão, consta no site a ata do resultado da intenção de adoção – reforçando mais uma vez que isto não significa que essa UC foi plenamente adotada, apenas que a intenção de adoção foi recebida pela comissão do programa.

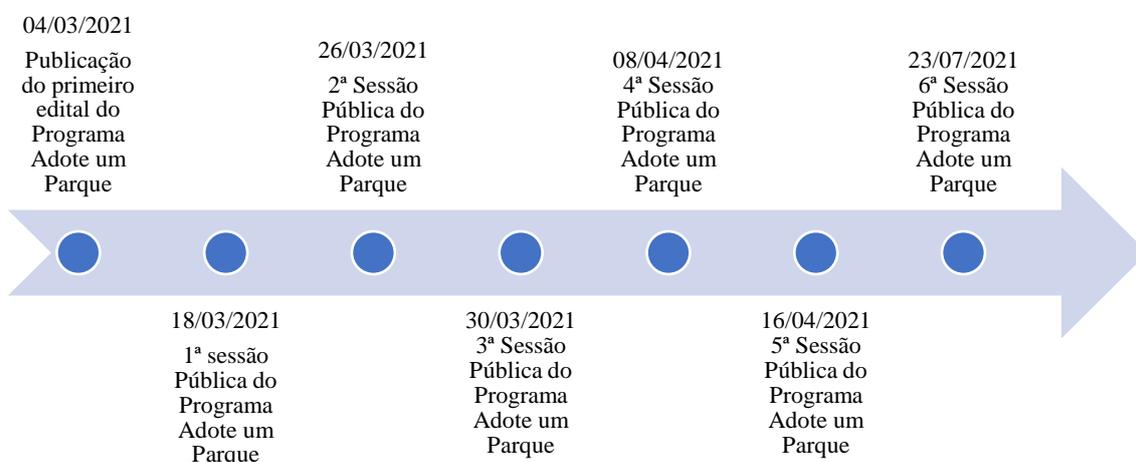


Figura 1: Linha do tempo das audiências públicas do Programa Adote um Parque.

As seis audiências mencionadas são muito parecidas. Em praticamente todas elas estão presentes os integrantes da Comissão de Seleção: o diretor da Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação (DIMAN) do ICMBio, o secretário do Programa Adote um Parque e o diretor da Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade (DIBIO) do ICMBio. A única sessão que incluiu outras pessoas, para além dos três membros da Comissão, foi a do dia 23/07/2021, que é também a última audiência que foi divulgada. A duração destas audiências varia entre 3 minutos e 44 segundos (duração da audiência mais curta), até 10 minutos e 52 segundos (duração da audiência mais longa). É importante ressaltar que esta audiência, que é a mais longa, permanece totalmente sem som até completar quase um minuto.

Em todas elas informa-se verbalmente a data (elemento que não aparece na identificação do vídeo no YouTube), o objetivo da audiência e uma breve explicação das etapas do Programa Adote um Parque. Após essas introduções, que se repetem em todos os vídeos, geralmente feitas pelo diretor da DIMAN, cada um dos presentes se apresenta e, na sequência, indica qual UC foi objeto de interesse e por qual ente privado. Por fim, se reforça que qualquer outro ente privado interessado em adotar esta mesma área protegida tem até três dias úteis para se manifestar. Na ausência de outras manifestações, a Comissão daria prosseguimento à manifestação então realizada.

Normalmente, os três homens que compõem a Comissão estão juntos presencialmente em uma sala, mas em uma ocasião um deles acompanhou a audiência por videochamada. Em algumas ocasiões, eles aparecem sozinhos na sala, mas em outras estão acompanhados por outras pessoas – e é bastante provável que exista alguém operando a câmera em todas as ocasiões.

Outro elemento importante de destacar é que essas audiências permanecem disponíveis para o acesso a qualquer momento e não foram acompanhadas ao vivo por esta pesquisadora. Dito isto, elas provavelmente foram transmitidas ao vivo, visto que em todas elas consta um símbolo no canto superior direito da tela com os escritos “Powered by StreamYard” ou “Desenvolvido por StreamYard”, que é um programa que permite esse tipo de transmissão. Não é possível saber quem ou quantas pessoas assistiram essa audiência ao vivo, mas é possível ver o total de visualizações até o momento da escrita da dissertação (ver tabela 1 a seguir).

Embora já tenha completado um ano desde que o Programa Adote um Parque foi lançado, até a publicação desta dissertação não foram divulgados outros documentos relativos ao Programa, como os planos de trabalho, os termos de adoção ou os relatórios trimestrais previstos no edital. Diante dessa ausência de novas informações, um conjunto de pesquisadores, jornalistas e outros interessados enviaram pedidos via Lei de Acesso à Informação (LAI), para que fossem disponibilizados outros documentos.

Na página “busca de pedidos e respostas” do site Acesso à Informação, do Governo Federal, quando é feita a busca avançada por “adote um parque”, encontram-se 35 resultados. Dentre esses, a maioria é de 2021 e alguns poucos são de 2022. Além disso, três tiveram acesso parcialmente concedidos, um foi indicado como “pergunta duplicada/repetida” e um teve seu acesso negado.¹⁶ Os demais tiveram seu acesso cedido. Vale ainda ressaltar que ao menos sete pedidos que apareceram nesta busca avançada não parecem estar diretamente ligados à discussão do programa – não foi averiguado por que motivo eles apareceram na busca.¹⁷

A partir das respostas dadas a esses pedidos, foi possível identificar dois elementos. Primeiramente, até o dia 15 de março de 2022, apenas uma UC teve sua

¹⁶ Infelizmente não foi possível identificar o conteúdo desta pergunta que teve seu acesso negado.

¹⁷ Essas informações foram obtidas em março de 2022, a partir de uma análise de cada um dos pedidos, visto que a página do Governo Federal não permite filtrar os resultados, nem os organizar por nenhum critério. A página também não informa quantos resultados foram obtidos a partir da busca. Diante da ausência dessas ferramentas na página, optei por recolher cada uma das informações necessárias e organizá-las em uma planilha de Excel. Em alguns casos, foi possível identificar o autor do pedido e na maioria deles foi possível acessar os documentos fornecidos como resposta.

adoção devidamente concretizada; adicionalmente, o processo de construção do Plano de Trabalho das adoções parece ser bem mais longo e complexo do que o previsto no edital. A única UC que foi plenamente adotada até a data indicada foi a ARIE de Javari-Buriti pela empresa Coca-Cola. Esta adoção teve publicação no Diário Oficial da União (DOU) em 17 de dezembro de 2021.

Considerando o total de 132 UCs incluídas no programa e o resultado obtido, fica evidente o fracasso do programa Adote um Parque. O formato proposto claramente não atraiu investidores, como haviam especulado os idealizados do programa. Além disso, as complexidades da adoção tornaram o processo bem mais burocrático e moroso do que previsto, o que pode ser um dos motivos para a não concretização das demais adoções sinalizadas. Entre os documentos disponíveis via LAI, constam um conjunto de “despachos interlocutórios”¹⁸ entre o secretário do Programa Adote um Parque, chefes de UCs e diversas outras unidades administrativas. O ir e vir dos despachos, embora nem sempre permita entender com clareza seu conteúdo, nos permite acompanhar o longo percurso que a documentação caminhou até a publicação DOU, iniciando em julho de 2021 e se estendendo até janeiro de 2022.

Tabela 1: Desde a abertura do programa, oito UCs foram alvo de interesse de diferentes empresas. Abaixo estão listadas as UCs, as empresas que manifestaram interesse, a data da sessão pública de divulgação do interesse de adoção e a situação do processo (2023).

Nome da UC	Data da Sessão Pública	Total de Visualizações no YouTube	Empresa interessada	Situação do processo de adoção
ARIE Dinâmica Biológica Fragmentos Florestais (AM)	18/03/2021	510 visualizações	Genial Investimentos Corretora de Valores Mobiliários S.A	Adoção não concretizada
RESEX Lago do Cuniã (RO)	18/03/2021		Carrefour Comércio e Indústria LTDA	Adoção não concretizada
RESEX São João da Ponta (PA)	18/03/2021		Coopecredi Guariba - Cooperativa de Crédito	Adoção não concretizada
RESEX Chocoaré Mato Grosso (PA)	26/03/2021	207 visualizações	GEOFLORESTAS SOLUÇÕES	Adoção não concretizada

¹⁸ “Despachos” são decisões ou encaminhamentos advindos de uma autoridade administrativa. Quando o despacho é interlocutório, significa que ele “não resolve terminantemente a questão, apenas a transfere a autoridade superior ou a autoridade de outra unidade da estrutura organizacional do órgão” (JUSTIÇA FEDERAL, 2011).

			AMBIENTAIS SS LTDA	
ARIE Seringal Nova Esperança (AC)	30/03/2021	257 visualizações	COPLANA	Adoção não concretizada
RESEX do Quilombo Flexal (MA)	08/04/2021	190 visualizações	HNK BR Indústria de Bebidas Ltda. - Heineken	Adoção não concretizada
RESEX Marinha Cuinarana (PA)	16/04/2021	387 visualizações	MRV ENGENHARIA E PARTICIPACOES SA	Adoção não concretizada
ARIE de Javari- Buriti (AM)	23/07/2021	837 visualizações	Coca-Cola	Adoção concretizada e publicada no Diário Oficial da União em 17/12/2021.

Para além da análise das respostas sobre a temática, que já estão disponíveis no site, optei por fazer um novo pedido de informações sobre o programa. Assim, no dia 29 de março de 2022, enviei nova solicitação de informação pela plataforma, destinada ao ICMBio:

O Decreto nº 10,623/2021, que institui o Programa Adote um Parque, indica em seu Art. 15 que as adoções serão formalizadas por meio de termo de adoção, acompanhado de plano de trabalho, a ser firmado pelo ICMBio e o adotante. Além disso, no §2º deste artigo também está indicado que o adotante apresentará um relatório trimestral e um cronograma de execuções. Esses documentos não estão disponíveis nem na página do Ministério do Meio Ambiente, nem no site do ICMBio. (Solicitação feita em 29/03/2022).

Essa solicitação foi respondida em 07/04/2022, com o seguinte texto:

Em resposta a sua solicitação, informamos que encaminhamos os anexos dos documentos requisitados. Informamos ainda que, somente, o Termo de Adoção referente à Adoção da Unidade de Conservação ARIE Javari Buriti-Buriti pela empresa Coca-Cola foi assinado até o presente momento. (Resposta recebida em 07/04/2022).

Em anexo à resposta estava a minuta do Termo de Adoção entre ICMBio e a Coca-Cola. Nesta minuta é informado que o valor da doação será de R\$658.850,00, “a ser empregado na aquisição de bens e fornecimento serviços, conforme condições e quantidades especificadas no Anexo I (Plano de Trabalho) deste Termo de Adoção”. No Plano de Trabalho em questão se lê o título “Subsídios para a elaboração do Plano de Manejo da Área de Relevante Interesse Ecológico Javari-Buriti”. O objetivo indicado é “Realizar os primeiros levantamentos de dados biológicos, sociais, cartográficos e fundiários na Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) Javari-Buriti e seu entorno, além de criar o Conselho Gestor e implementar a sinalização desta unidade de

conservação”. A ARIE Javari Buriti é uma UC de Uso Sustentável, criada em 1985 no município de Santo Antônio do Içá, no alto rio Solimões, Amazonas, com uma área de 15 mil hectares.

O projeto, embora receba financiamento da Coca-Cola, será realizado pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM). O IDSM é uma organização social vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, que foi criada em 1999. A organização tem sede em Tefé, no Amazonas, e atua no âmbito da conservação ambiental em toda a Amazônia. O Instituto já havia desenvolvido atividades de mapeamento da fauna na ARIE Javari-Buriti, por meio de um plano de trabalho firmado com o ICMBio entre 2014 e 2017 (PARCERIA..., 2015). Não existe, no entanto, nenhuma outra notícia, ou informação pública disponível, sobre o envolvimento do IDSM na adoção da ARIE pela Coca-Cola.

Como não existem mais detalhes divulgados sobre essa adoção, ou mesmo sobre o envolvimento do IDSM, não existe uma avaliação mais detida sobre como será realizada a elaboração deste plano de manejo. O envolvimento de uma organização social como o IDSM, com tradição, experiência e reputação na área, traz novos contornos à proposta. Mesmo assim, é necessário levar em conta o alerta emitido na nota técnica da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) publicada em 14 de março de 2022. A nota repudia a condução da elaboração dos Planos de Manejo em Minas Gerais pelo órgão estadual em parcerias com empresas privadas (ABA, 2022).

No contexto de MG, o órgão estadual responsável pela gestão de UCs mantém uma prática “que insiste em invisibilizar a contribuição dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) para a conservação de áreas protegidas e em negar seus direitos territoriais e de acesso à informação, consulta prévia e participação social” (ABA, 2022). O envolvimento de empresas privadas tem contribuído para esse cenário, em que são seguidas as orientações e normas do Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão de Planos de Manejos de Unidades de Conservação Federais. Com isso, não é assegurada a participação efetiva das comunidades do interior e do entorno das UCs, nem é garantida a transparência e disseminação de informações. Embora o caso das UCs em Minas Gerais esteja física e socialmente distante do contexto da ARIE Javari-Buriti, pode-se tomar a nota da ABA como um alerta para esse outro contexto também,

Um conjunto de outras notas de repúdio também serão abordadas aqui, por terem feito críticas ao e análises do Programa Adote um Parque. Em março de 2022, o Programa Adote um Parque completou um ano e alguns portais se pronunciaram sobre as ações –

ou inações – do programa (ISHISAKI, 2022; BRAGANÇA, 2022; BRONOSKI, 2022). Decerto, o programa Adote um Parque tem gerado debates, questionamentos e críticas pela forma como tem sido conduzido e pela sua fragante não efetividade. Mais adiante exploro as críticas feitas ao programa, mas como parte dessas críticas também fazem referência a outro programa, creio ser relevante conhecer este: o Programa de Parcerias e Investimentos.

1.2. As concessões no âmbito do Programa de Parcerias e Investimentos

O Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), diferente do Programa Adote um Parque, não é necessariamente recente e nem se destina exclusivamente a tratar de parcerias na gestão de UCs. No entanto, tornou-se relevante tratar dele desde que o Governo Federal, na gestão do presidente Jair Bolsonaro, tem incentivado as concessões de UCs no âmbito do projeto. O PPI está inserido no Programa de Desestatização do Governo Federal e é ligado ao Ministério da Economia. O programa possui uma Secretaria Especial e um Conselho, responsáveis por conduzir e implementar os projetos. Os objetivos declarados do programa são:

- Ampliar as oportunidades de investimento e emprego e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em harmonia com as metas de desenvolvimento social e econômico do País;
- Garantir a expansão com qualidade da infraestrutura pública, com tarifas adequadas aos usuários;
- Promover ampla e justa competição na celebração das parcerias e na prestação dos serviços;
- Assegurar a estabilidade e a segurança jurídica dos contratos, com a garantia da mínima intervenção nos negócios e investimentos;
- Fortalecer o papel regulador do Estado e a autonomia das entidades estatais de regulação. (Trecho retirado do portal do PPI).

Estes são objetivos amplos, que não necessariamente dialogam com a conservação ambiental, mas que precisam dar conta da totalidade dos empreendimentos envolvidos. Além das UCs, estão envolvidos projetos de aeroportos, de mineração, mobilidade urbana, portos, geração de energia, dentre outros. Vale ressaltar a suposta promoção da justa competição e o suposto fortalecimento do papel regulador do Estado. Ambos os objetivos destacados trazem à tona o caráter neoliberal da proposta. Para Gomes (2021), seguindo as proposições de Dardot e Laval:

é preciso falar não apenas em economia ou política neoliberal, mas de uma sociedade neoliberal, em que a competitividade se tornou um princípio político geral. Não se trata, então, de uma retirada do Estado da cena econômica, mas de um “reengajamento político do Estado sobre

novas bases, novos métodos e novos objetivos” (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 190), em que este, por sua vez, é o responsável pela criação de situações de mercado e pela formação de indivíduos adaptados a essa lógica. (GOMES, 2021, p. 2-3).

O PPI surge no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND), que foi criado originalmente em 1990 pelo presidente Fernando Collor, por meio da Lei nº 8.031, e, então, revogado e substituído em 1997 pela Lei nº 9.491, sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesse contexto de redemocratização, o país também buscava formas de sair de uma crise econômica e de Estado, procurando implantar “um modelo de gestão que ultrapassa a administração burocrática visando a recuperação dos cofres públicos, com respaldo de um discurso de que a eficiência do setor privado era maior” (GOMES, 2021, p. 3).

Desde a criação original do PND, surgiram novas leis que aproximaram a iniciativa privada do setor público, como os regimes de licitação e contratos, por meio da Lei nº 8.666/1993, e a concessão de serviços públicos, por meio da Lei nº 8.987/1995. Em 2004, é promulgada a Lei nº 11.079, que amplia as parcerias público-privadas. A essa lei vinculam-se novas normativas, como a criação do Programa de Parceria e Investimentos, durante o governo de Michel Temer, em 2016. A gestão de Temer foi marcada pelo incentivo a parcerias privadas e privatizações (MENDONÇA, 2017). Contudo, mesmo de pontos de vista favoráveis a essas orientações e iniciativas, sua gestão foi ineficaz, o que “colaborou para o resultado anêmico do programa de governo Michel Temer” (TELES; DIAS, 2022, p. 57.430).

Com a ascensão de Jair Bolsonaro à presidência, o PPI passa a se dedicar mais intensamente às concessões de UCs. Entre 2019 e 2022 foram publicados nove decretos que qualificaram um total de 32 Florestas e Parques Nacionais para a concessão no âmbito do Programa de Parcerias e Investimentos (ver anexo 1). Em quase todos os decretos publicados, seu texto informa que as UCs incluídas no PPI estão qualificadas “para fins de concessão da prestação de serviços públicos de apoio à visitação, com previsão do custeio de ações de apoio à conservação, à proteção e à gestão das referidas unidades”. O apoio à visitação tem sido amplamente reforçado e defendido por diferentes instituições que têm como foco a gestão de UCs. Boa parte dos discursos em favor das concessões aponta para o potencial turístico das UCs, que estaria sendo subutilizado.

Ainda que com um potencial enorme para seu patrimônio natural, o impacto do turismo na economia brasileira é reduzido: estudo realizado pelo Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC) aponta que representa apenas cerca de 7,7% do PIB, e o ecoturismo, 0,4%. (INSTITUTO SEMEIA, 2021, p. 16).

O PPI possui um portal online, que sofre ocasionais alterações. Essas alterações, no entanto, nem sempre servem para atualizar a página e sim para eliminar informações – conforme dito na introdução, a página sobre as diretrizes do programa foi retirada do ar. Entre março e maio de 2022, o site mantinha a página “Projetos”, dentro do portal, com uma subdivisão das UCs em processo de concessão: algumas estavam na categoria “Parques Nacionais” e outras estavam em “Florestas”, conforme a figura 2 a seguir. Em setembro de 2022, todas as UCs estavam reunidas na categoria “Parques e Florestas”, conforme a figura 3. À primeira vista, essa parece uma alteração positiva. Contudo, outras duas UCs que já passaram pelo processo de concessão foram reclassificadas como “Unidades de Manejo Florestal” na plataforma: a Flona Canela e a Flona São Francisco de Paula. Essas mudanças tornam difícil acompanhar as informações nas páginas oficiais do governo federal.



Figura 2: Captura de tela do dia 16/04/2022, do portal do PPI.



Figura 3: Captura de tela do dia 17/09/2022, do portal do PPI.

A página prevê as seguintes etapas para o andamento do projeto: 1. Estudos; 2. Consulta Pública; 3. Acórdão TCU; 4. Edital; 5. Leilão; e 6. Contrato. Na página também estão indicadas informações sobre o projeto e sua situação atual. Em alguns casos estão indicados links para outros documentos, mas nem sempre as páginas indicadas estão disponíveis para acesso. Boa parte dessas UCs sequer indica em sua página o Decreto que possibilitou sua qualificação no Programa. Além disso, as três UCs que já tiveram o processo concluído (incluindo as que não estão mais indicadas no portal) não apresentaram os estudos na página (elas estão indicadas na tabela 2). Segundo portais de notícias, esses estudos foram produzidos pelo BNDES em parceria com o Instituto Semeia (MENEGASSI, 2021).¹⁹

A ausência dessas informações reforça elementos característicos do governo de Bolsonaro e da gestão de Ricardo Salles (Ministro do Meio Ambiente entre 2019 e 2021): a ineficiência de gestão e a baixa transparência dos processos. Isso já estava explícito no Programa Adote um Parque, que igualmente não disponibiliza todos os documentos que se compromete a divulgar. Como parte das ações do PPI, foram realizadas seis audiências públicas, transmitidas e registradas no canal do YouTube do ICMBio. Duas audiências ocorreram em 2020, uma em 2021 e outras três em 2022. As audiências foram precedidas por um período de consulta pública online, no formato de um questionário. Os links foram divulgados no portal do PPI e no site do Ministério da Economia, de onde se pode intuir que o período de consulta pública é de cerca de um mês.²⁰

As audiências do PPI são significativamente mais longas que as do Programa Adote um Parque, variando entre 2 horas e meia, e 3 horas e meia de duração. O conteúdo e as discussões de cada audiência são diferentes, mas existem alguns elementos comuns a todas elas. Todas iniciam com falas institucionais, o que inclui uma longa apresentação do secretário do PPI sobre a proposta da concessão de serviços turísticos em questão. Após essas falas, abre-se para as intervenções do público, que pode estar na audiência tanto presencialmente, quanto por meio de uma videoconferência, ou acompanhando a transmissão ao vivo no YouTube.

¹⁹ Entrei em contato com o Instituto Semeia, inclusive com o interesse de pedir pelos estudos, mas após alguns e-mails não tive mais devolutivas.

²⁰ Como nem todas as UCs no portal do PPI mantêm essas informações atualizadas e acessíveis, não foi possível identificar os períodos de consulta pública online de todas as UCs que já passaram por essa etapa. No caso da consulta para a concessão de serviços turísticos do Parque da Chapada dos Guimarães/MT, esse questionário ficou disponível entre 28 de abril e 27 de maio de 2022. Já a consulta para a concessão do Parque Nacional de Jericoacoara/CE teve o questionário disponível entre 7 de abril e 6 de maio de 2022.

Outra semelhança que todas as audiências possuem são os problemas no áudio. Em todas elas existem momentos de total silêncio, momentos em que se percebe que alguém está falando, mas não é possível escutar, ou o áudio da audiência inteiro está comprometido por algum ruído ou interferência. Um dos vídeos presentes no canal do ICMBio, referente à audiência pública da concessão do Parque Nacional Chapada dos Guimarães, ocorrida em 13 de maio de 2022, possui oito minutos e em todo o vídeo não é possível ouvir som algum.

Em todas as audiências, o secretário do PPI reforça que a pauta é a concessão de serviços turísticos nas UCs e dedica um slide à diferenciação legal entre concessão e privatização, como ilustrado na figura 4, a seguir. A concessão dos serviços turísticos das UCs é ressaltada pelo secretário como uma prioridade do governo federal. Ele também explica as fases do processo, destacando que a consulta pública é uma forma de garantir sua transparência e a participação da população.



Figura 4: Captura de tela do dia 11/07/2022, slide utilizado na apresentação em Power Point pelo secretário do PPI, disponível online.

A “participação” certamente é um elemento sobre o qual vale a pena refletir. Retomarei essa questão mais adiante. Aqui, cabe descrever que na primeira audiência, feita em agosto de 2020, referente à concessão da Flona de Canela, a transmissão online mostra o espaço destinado à participação presencial do público, que está praticamente vazio (com exceção da uma pessoa). As participações feitas durante essa audiência se deram graças a sua transmissão online no YouTube e na plataforma Zoom, de videochamada. No Zoom estavam presentes outras pessoas que se manifestaram após a apresentação inicial.



Figura 5: Captura de tela do dia 24/09/2022, tela da audiência pública da Concessão de Uso Público da Floresta Nacional de Canela, ocorrida em agosto de 2020 e disponível no canal do YouTube do ICMBio.

A baixa participação presencial tem a ver com o momento em que ocorre a audiência. Em agosto de 2020 o Brasil ainda vivia um momento crítico da pandemia da COVID-19 e não existiam vacinas contra o vírus em nenhum país. Uma marca desse período é a obrigatoriedade do uso de máscaras como medida de prevenção à contaminação do vírus. Conforme podemos ver na figura 5, todos os servidores públicos presentes estão usando máscaras.

Nas audiências seguintes, a transmissão não permite mais visualizar os participantes presenciais. A imagem transmitida é somente da apresentação em powerpoint, do rosto da pessoa falando ou mesmo dos representantes governamentais que compõem a mesa. Na audiência pública relativa à Floresta Nacional de São Francisco de Paula, nos momentos finais da transmissão, a imagem dos participantes presenciais é apresentada. Embora não sejam muitos, algumas pessoas se fizeram presentes. Uma das audiências do Parque Nacional de Jericoacoara, ocorrida em abril de 2022, também permite ver uma plenária cheia. Nesse caso, as pessoas não estão mais usando máscara, visto que não havia mais a obrigatoriedade de seu uso.

Na tabela 2, a seguir, indico quais UCs passaram pela etapa de audiência pública do processo de concessão e que tiveram tais eventos divulgados no canal do YouTube do ICMBio. Dentre essas, apenas o Parque Nacional de Iguazu já tinha sido objeto de concessões para serviços de visitação antes da inclusão no PPI. As demais UCs já haviam sido cogitadas para concessões e tinham, inclusive, sido incluídas em estudos de viabilidade econômica, mas não tiveram processos de concessão concretizados. Isso não significa que outros modelos de parcerias não foram implementados nessas UCs. O

Parque Nacional da Chapada dos Guimarães é beneficiado por autorizações e a Floresta Nacional (Flona) de Canela conta com um termo de cooperação técnica, mas ambos os modelos são diferentes da concessão, que envolve mais recursos e uma longa duração.

Tabela 2: UCs qualificadas no PPI que passaram por audiência pública (2023).

Nome da UC	Data da Audiência Pública	Situação do processo de concessão
Flona Nacional de Canela	20/08/2020	Contrato de concessão assinado em novembro de 2021
Floresta Nacional São Francisco de Paula	11/09/2020	Contrato de concessão assinado em setembro de 2021
Parque Nacional de Iguaçu	20/05/2021	Contrato de concessão assinado em julho de 2022
Parque Nacional de Jericoacoara	25 e 26/04/2022	Projeto em análise no Tribunal de Contas da União
Parque Nacional da Chapada dos Guimarães	13/05/2022	Projeto em análise no Tribunal de Contas da União

Na primeira audiência, voltada à concessão da Flona de Canela, a maior parte das manifestações feitas pelo público virtual foram críticas ao processo. Segundo as manifestações, o processo estaria ignorando o pleito do povo indígena Kaingang, que demanda há anos o reconhecimento de seu território em área coincidente à Flona de Canela. A concessão abriria espaço para a iniciativa privada atuar em áreas que estão sendo formalmente reivindicadas por esse povo e eles nem mesmo tiveram condições de serem consultados. Por conta da situação da pandemia da COVID-19 e por falhas na comunicação e divulgação da audiência, os Kaingang não puderam estar presentes na audiência e não têm acesso à internet de qualidade que permita sua participação online.

Os servidores do ICMBio e do PPI afirmaram que a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) foi consultada sobre a existência de processos de demarcação em andamento. O órgão em questão respondeu que não existe nenhum processo de reivindicação dessa área.²¹ Portanto, o ICMBio tem autorização para prosseguir com o processo de concessão do uso público da UC. A mesma questão se repetiu na audiência sobre a Flona São Francisco de Paula, visto que o povo Xokleng também demanda aquela área. No entanto, nessa segunda audiência o tema só recebeu uma pergunta, enquanto na primeira audiência (da Flona de Canela) praticamente todas as questões foram sobre isso.

²¹ É necessário destacar que a FUNAI tem sofrido um processo de desmonte e sucateamento, passando inclusive a ser chamada de uma fundação “anti-indígena”. Um dossiê publicado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) em 2022 “lista ilegalidades na política de (não) demarcação de territórios indígenas, redução de recursos, militarização e opressão dentro do órgão” (INESC, 2022).

Em 2021, ambos os processos de concessão foram concluídos e tiveram seus contratos assinados. A concessionária de ambas as Florestas Nacionais é um consórcio entre a empresa STE – Serviços Técnicos de Engenharia e a Urbanes Empreendimentos. Contudo, desde antes da assinatura dos contratos, o processo de concessão vinha sendo questionado pelo Ministério Público Federal, justamente por não ter conduzido um processo de consulta adequado aos povos indígenas que pleiteiam essas áreas. Atualmente, o MPF está realizando audiências de conciliação para tratar dos conflitos envolvendo ambas as concessões e as demandas dos povos indígenas Kaingang e Xokleng.

A audiência sobre a concessão do Parque Nacional de Iguaçu foi a que menos gerou questionamentos. Isso provavelmente tem a ver com o fato de que essa UC já vive uma realidade da concessão há muitos anos. Foram feitas sugestões sobre aspectos que deveriam ser incluídos, como a criação de um centro em memória a Santos Dumont. Uma questão, no entanto, foi posta, tanto nessa ocasião, quanto nas audiências referentes aos parques de Jericoacoara e da Chapada dos Guimarães: o período de 30 anos da concessão.

Em todas as audiências, um conjunto de pessoas questionou por que a concessão está prevista para um período tão extenso. Algumas pessoas perguntaram quais seriam as garantias de que o concessionário não iria mudar sua conduta ao longo dos anos, e se ele respeitaria a presença e a circulação de moradores do interior e do entorno da UC. Outra pessoa inclusive disse que, do seu ponto de vista, essa concessão parecia mais uma privatização do Parque. Os representantes do ICMBio e do PPI responderam que os processos administrativos que envolvem a concessão são onerosos para o Estado e que não vale a pena conduzir processos tão custosos para uma concessão curta.

Outras questões foram colocadas em pauta nas audiências de Jericoacoara e da Chapada de Guimarães. Como garantir que o preço dos ingressos não elitize o acesso ao parque, especialmente para os moradores locais? Como as comunidades do entorno e do interior da UC vão ser impactadas pela concessão? Como os condutores, guias turísticos e outros pequenos negócios de turismo vão ser impactados pela concessão? Como garantir que os empregos que vão surgir a partir da concessão sejam destinados aos moradores locais e não a pessoas de fora? Embora os representantes do ICMBio, do PPI e do Ministério do Turismo tenham procurado responder a essas questões, sempre enfatizando que um contrato bem escrito deve resultar em um bom relacionamento com todas essas garantias, o tema ressurgia na audiência a cada nova pergunta.

O formato da audiência em Jericoacoara também foi objeto de críticas, pois não permitiu que todas as pessoas interessadas acompanhassem presencialmente. Além disso, segundo alguns participantes, a audiência não foi divulgada devidamente. Uma mulher que participava da audiência pediu o microfone e disse:

O Parque é nosso, mas não é só de Jijoca, o Parque é do governo, mas o Brasil é nosso. Então, a gente tem direito de intervir sim, e a gente agradece. Pena que foi pouca gente, pena que foi pouco divulgado, pena que muitas pessoas não têm tempo de estar aqui agora, pena que muita gente às vezes nem sabe como fazer a inscrição, mas todo mundo sabe o que quer fazer, sabe que o parque é nosso, sabe os nossos direitos. (Fala de uma participante da audiência do dia 25/04/2022, grifos meus).

Na audiência de Jericoacoara, o ICMBio foi questionado se era favorável à concessão. Em resposta, a chefe do Parque Nacional (ParNa) de Jericoacoara respondeu:

O único parque que hoje recebe um milhão de visitantes por ano, que não tem concessão, é o Jericoacoara. [...] Um milhão de pessoas em 8.850 hectares causa danos, causa pressão e consome recursos naturais. [...]. Se a gente não tiver um parceiro como no Iguazu, que consiga controlar a visitação, [...] a gente não vai conseguir permitir que o ambiente se recupere. [...] O ICMBio tem que zelar pela qualidade do meio ambiente. Alguém perguntou qual a opinião do ICMBio sobre a concessão. Eu acredito que pra esse número de visitas por ano, a concessão vai ser um parceiro para reduzir os impactos negativos. [...] **A gente quer ter mais tempo e dinheiro para se dedicar à conservação da biodiversidade ao invés de ficar interferindo nos serviços de visitação.** (Fala da Chefe do Parque Nacional de Jericoacoara durante a audiência pública do dia 25/04/2022, grifos meus).

Essas duas falas ilustram dois posicionamentos distintos que apareceram ao longo das audiências. Decerto, nem todos os presentes eram contrários à concessão. No conjunto, as pessoas queriam entender como essa mudança impactaria sua realidade. A participante da audiência traz com muita emoção as falas “O Parque é nosso, mas não é só de Jijoca, o Parque é do governo, mas o Brasil é nosso”. A partir desse potente enunciado, é possível refletir sobre como, para essa moradora, o Parque é visto como um bem público coletivo, mas que não é exclusivamente dos moradores do município de Jijoca, no Ceará. O Parque pertence a todo o Brasil e, portanto, a todos os brasileiros, mesmo que seja administrado pelo Estado, isto é, segundo ela, pelo governo.

Para a chefe do ParNa Jericoacoara, que ali representa o ICMBio, não parece relevante refletir sobre de quem é o Parque. Isto talvez porque, de seu ponto de vista, a concessão não altera formalmente o modelo em vigor: o parque é um bem público administrado pelo Estado, cujo uso público pode ser concessionado a um parceiro privado. Se nada disto muda e tendo já sido esclarecida a diferença entre concessão e

privatização, parece-lhe mais interessante evidenciar o contexto da visitação no Parque de Jericoacora: diante do volume crescente de visitantes, surge a demanda de uma administração especializada na visitação, que, se concessionada a um ente privado, abre espaço para os analistas ambientais dedicarem-se ao que lhe parece seu objetivo primordial, a conservação da biodiversidade.

A opinião da chefe do ParNa, embora reverbere nas falas de outros analistas ambientais, não representa a opinião desse grupo de forma homogênea. Conforme veremos mais adiante, não parece que esse grupo tenha uma única opinião acerca das parcerias e das concessões. Além disso, me parece que a discussão em torno das concessões tem tudo a ver com a destinação e o pertencimento das UCs. Afinal, a gestão do uso público, de uma área pública e coletiva, por um ente privado com fins lucrativos, mesmo que sob a tutela do Estado, gera efeitos seja no exercício do próprio uso público, seja na compreensão da propriedade e da destinação daquela área pela população em geral.

Além dos questionamentos colocados na audiência, outros setores se manifestaram e criticaram tanto o PPI, quanto o programa Adote um Parque. A seguir, veremos com detalhes essas críticas, fazendo uso principalmente de notas de repúdio, de posicionamentos e outros documentos publicados desde que ambas as iniciativas foram deflagradas.

1.3. Análises e críticas aos programas

Seja o Programa Adote um Parque, seja o PPI, têm se justificado diante da necessidade de recursos para efetivar a gestão das UCs, estimulando inclusive a visitação como forma de arrecadação destes recursos. Para um conjunto de analistas ambientais, o orçamento limitado para a gestão dessas áreas é uma barreira na qualidade da gestão ambiental, pois sem orçamento adequado não é possível formular planos de manejo, executá-los, fiscalizar as UCs, nem implementar outras políticas destinadas à conservação ambiental.

Nesse cenário de escassez de recursos, têm se construído parcerias com o setor privado e terceiro setor, em especial por meio de concessões, como instrumentos para buscar mais recursos e, conseqüentemente, investimentos (Exame, 2021). (MORO et al, 2022, p. 226).

Outro motivo para estimular as concessões é a proposta de desonerar o ICMBio das tarefas ligadas à visitação. Não sendo o responsável por planejar e executar a visitação das UCs, o órgão poderia se dedicar exclusivamente à sua principal função, que é a

conservação da biodiversidade. A fala da Chefe do Parque Nacional de Jericoacoara citada anteriormente traz justamente esse argumento. Outros analistas ambientais do ICMBio, no entanto, não concordam que as concessões devam ser utilizadas para lidar com a suposta incapacidade dos órgãos ambientais.

Em uma nota publicada em agosto de 2020, a Ascema Nacional (Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente) criticou a instituição do programa Adote um Parque e o texto do Decreto 10.447/2020, que qualificou um conjunto de UCs para o PPI. Segundo a Associação, o decreto atribuiria ao concessionário não só o apoio aos serviços de visitação, mas também a gestão do parque. Segundo ela, as atividades destinadas à conservação não são passíveis de concessão, visto que são de responsabilidade dos órgãos ambientais. Além disso, as parcerias bem-sucedidas mundo afora²² requerem a participação desses órgãos – de preferência de instâncias gestoras fortalecidas. No entanto, ao longo da gestão do presidente Jair Bolsonaro, os órgãos ambientais sofreram com falta de recursos e mudanças estruturais, aspecto que foi corroborado em outras notas públicas como a do Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP)²³ e do Grupo Carta de Belém.²⁴

Para que as concessões sejam bem planejadas e executadas, é necessário o acompanhamento por parte dos servidores públicos, técnicos especializados no assunto. Por isso, causa preocupação a reestruturação imposta pelos militares que intervieram no ICMBio, com a banalização da criação de Núcleos de Gestão Integrada, que sobrecarregam as chefias ao acumularem várias Unidades de Conservação sob sua responsabilidade (ASCEMA, 2020).²⁵

É preocupante, no entanto, que a política federal de estímulo às concessões venha se caracterizando por cortes progressivos nas despesas discricionárias do ICMBio e pela diminuição significativa do quadro de servidores ativos nas unidades de conservação (OPAP, 2020, p. 437).

O Instituto vem sofrendo com sucateamento e sendo direcionado cada vez mais para o cumprimento de agendas da financeirização da natureza

²² Nesta nota, a associação faz referência ao Parque Yellowstone. No entanto, é preciso destacar que essa experiência já foi alvo de críticas, inclusive pela forma como encarou a presença humana no interior do parque (DIEGUES, 2008).

²³ Segundo sua página online, “o OPAP é um núcleo de pesquisa e de difusão de informação e práticas, que visa promover o conhecimento sobre o tema das parcerias em áreas protegidas”. Ver mais em: <https://www.opap.com.br/quem-somos>

²⁴ De acordo com seu website, o Grupo Carta de Belém é “uma rede de articulação de movimentos sociais, sindicais, organizações não governamentais e pesquisadoras/es que atuam na defesa dos direitos à terra e territoriais e socioambientais de povos e comunidades tradicionais”. Ver mais em: <https://www.cartadebelem.org.br/about/>

²⁵ Núcleos de Gestão Integrada (NGIs) são unidades organizacionais administrativas do ICMBio, responsáveis pela gestão de um conjunto de unidades de conservação. Elas foram reconhecidas em um decreto de 2017, mas só foram implementadas durante uma reestruturação do ICMBio, a partir de outro decreto em 2020 que criou 66 NGIs em todo o país.

no intermédio de empresas interessadas em investimentos em serviços ambientais (CARTA DE BELÉM, 2021).

O envolvimento dos analistas ambientais dos órgãos públicos, seja no planejamento, seja na execução ou fiscalização das parcerias, é entendido pelos próprios analistas como uma prerrogativa para o bom andamento de tais iniciativas. A nota da ASCEMA nos leva a entender que os analistas ambientais não participaram do processo de criação do programa Adote um Parque, ou da inclusão das UCs no PPI. Por outro lado, as audiências acompanhadas denotam que determinados analistas foram incluídos no processo de implementação desses programas. É possível, claro, que a inclusão desses analistas se deva às manifestações das notas em questão. Ou também é possível que existam perspectivas distintas entre os analistas e somente parte deles tenha sido incluída no processo de elaboração dos programas.

Quanto às comunidades que vivem no interior e no entorno das UCs incluídas nos projetos em questão, não parece que elas tenham participado do processo de construção dessas propostas. Isso é corroborado tanto pelas cartas e notas, quanto por falas nas audiências, e também por reportagens publicadas ao longo de 2022 (ISHISAKI, 2022; BRAGANÇA, 2022; APÚBLICA, 2022). Ao não prever etapas de consulta prévia aos povos e comunidades tradicionais interessados, o governo retrocede nas políticas que vinham sendo construídas para as UCs. A existência de diversos conflitos fundiários nessas áreas é um elemento que tem sido alvo de debates e tentativas de equacionamento. Isto foi, contudo, plenamente ignorado nas propostas dos programas Adote um Parque e de Parcerias e Investimentos.

Ao analisar as UCs qualificadas para o PPI pelo Decreto nº 10.673/2021, a Associação Brasileira de Antropologia apontou que “todas as UCs mencionadas no Decreto possuem problemas de regularização fundiária e sobreposição às terras tradicionalmente ocupadas por comunidades tradicionais, quilombolas e povos indígenas” (ABA, 2021). Assim como nesse programa, também no Adote o Parque “não é explicitado no Decreto se há distinções na adoção de unidades de conservação de uso sustentável, que incluem a presença de povos e comunidades tradicionais” (Carta de Belém, 2021). Não parece ter ocorrido, em nenhum dos casos, consulta prévia às populações residentes nos termos da Convenção 169 (C169) da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A C169 da OIT prevê que povos e comunidades tradicionais tenham direito à consulta prévia, livre e informada sobre decisões que afetem suas realidades e seus

territórios. Esta Convenção é um importante marco por compreender que a consulta deve ser feita de forma contextualizada, garantindo a participação e o entendimento do debate por parte das comunidades que estão sendo ouvidas. Além disso, essa medida reconhece que empreendimentos que afetem o modo de vida e o território de povos tradicionais poderiam ser vetados por estes grupos, visto que isso impacta em sua reprodução sociocultural.

Embora esteja em vigor no Brasil desde 2003, a primeira consulta nesses termos só veio a ocorrer em 2008. Na ocasião, um conjunto de comunidades quilombolas foi instada a dar seu parecer sobre uma “minuta de ato normativo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) destinado a disciplinar os procedimentos para titulação das terras de quilombo” (ANDRADE, 2009, p. 1). Essa primeira experiência, no entanto, esteve longe de ser um sucesso. O processo foi marcado pela urgência do governo, por uma divulgação restrita da minuta a ser apreciada e pela não inclusão das proposições dos quilombolas. Outro exemplo do não cumprimento da C169 é a Portaria 303 de 2012, da AGU, que permite o avanço de grandes empreendimentos em terras indígenas sem a necessidade de consulta (SANSON, 2013).

Diante de tudo isso, povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais Brasil afora têm se mobilizado para construir bases que garantam a efetivação da Convenção 169. Para tanto, esses grupos têm iniciado a elaboração de Protocolos Comunitários de Consulta, documentos que orientam os meios pelos quais as comunidades gostariam de ser consultadas, oferecendo informações sobre suas práticas, seus costumes e sua realidade.

Além de não promover nem garantir a participação e o envolvimento necessários para a instituição de uma política de parcerias plenamente democrática, ambos os programas também têm sido criticados por sua falta de transparência. A começar pelo Programa Adote um Parque, cujas audiências públicas, embora tenham sido transmitidas no YouTube, foram curtas e não contaram com a participação de atores externos aos órgãos ambientais. Muitas informações sobre o programa só foram acessadas por meio de respostas fornecidas via plataforma de acesso à informação. Apesar de que boa parte dos pedidos feitos nesta plataforma foram respondidos, esses documentos não foram fornecidos espontaneamente pelo governo na página oficial do programa e nem foram publicizados por meio de notícias, um sinal claro da falta de transparência.

Quanto ao PPI, a dificuldade em encontrar informações claras e diretas sobre todas as UCs incluídas começa com a própria plataforma. Este programa, afinal, não se dedica

exclusivamente às UCs, mas contempla uma ampla gama de serviços disponibilizados para concessão, o que acaba gerando confusão sobre onde estão localizadas as informações sobre as UCs qualificadas para o programa. A nota técnica da ABA avaliou o Decreto 10.673, de 2021, que foi o 6º decreto a qualificar Unidades de Conservação para o PPI, mas foi o primeiro a incluir um número significativo delas (para ver todos os decretos e as UCs incluídas no PPI, consultar anexo 1). Segundo a ABA,

o Decreto é oriundo de um contexto autoritário, no qual não foram publicizados: parecer do Conselho de Meio Ambiente, diagnósticos técnicos de caracterização socioambiental que considerem os estudos científicos já realizados sobre estas áreas e análises de viabilidade e de preservação da sociobiodiversidade (ABA, 2021).

Mesmo quando os Parques e Florestas são localizados na plataforma e possuem indicadores de acesso para documentos externos, nem sempre estes estão disponíveis. Alguns exemplos ilustram essa questão. Nenhuma das UCs que teve seus estudos concluídos apresenta os documentos na página do PPI. Nenhuma das UCs que teve audiência pública indica o link para assistir as audiências no canal do YouTube do ICMBio. Um último exemplo diz respeito à Flona de Canela. Em sua página no portal do



Figura 6: Captura de tela do dia 28/09/2022 da página da Flona Canela no portal do PPI.

PPI, na seção “situação atual do projeto”, existe um link para “maiores informações” (figura 6). Esse link, no entanto, nos conduz para uma página inexistente (figura 7).



Figura 7: Captura de tela do dia 28/09/2022 da página inexistente, linkada à página da Flona Canela do portal do PPI.

Como ambos os programas foram decretados sem envolver a sociedade e falharam em publicizar documentos que baseassem tais propostas, as decisões por estabelecer parcerias com entes privados e a imposição do modelo de concessão permitiram que determinadas críticas ganhassem fôlego. Em artigo de 2019, Rodrigues e Abrucio já refletiam sobre como, ao incentivar a participação de entes privados na gestão de UCs, “as parcerias fazem parte de um projeto neoliberal do governo que visa transferir cada vez mais responsabilidades para a iniciativa privada” (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019, p. 107).

Por estar incluído no Programa de Desestatização, as propostas do PPI levam ao entendimento de que estas não seriam parcerias e sim desestatizações. Ou seja, o governo federal não estaria buscando apoio de outras entidades não-estatais para serviços específicos, mas, na verdade, estaria entregando para a iniciativa privada a gestão de bens públicos. Embora não seja isso o que o programa proponha formalmente em seu texto legal, não há garantias de que na prática isso não se concretize. O Programa Adote um Parque sofre críticas similares.

Sobre essa questão, vale à pena atentar para alguns acontecimentos: antes mesmo da publicação do edital do Programa Adote um Parque, o então Ministro do Meio Ambiente já divulgava que a primeira empresa a adotar um parque tinha sido o Carrefour. No entanto, conforme a documentação disponibilizada via lei de acesso à informação, a adoção da Reserva Extrativista do Lago do Cuniã (RO) pelo Carrefour ainda não foi concretizada – ao menos, não até a publicação dessa dissertação. O que esta empresa fez

à época e foi replicado pelas demais empresas, foi enviar um documento intitulado “Protocolo de Intenções”, no qual indicava qual UC pretendia adotar.

Conforme foi observado pelo portal Política por Inteiro, o chamado “Protocolo de Intenções” inexistia na política relativa a UCs ou mesmo no procedimento de adoção indicado pelo Decreto nº 10.623/2021, que instituiu o programa Adote um Parque (ISHISAKI, 2022).²⁶ O envolvimento desta empresa, mesmo antes da oficialização do programa, e a existência de documentos desta natureza levantam suspeitas por parte dos críticos desses programas, principalmente por apontar para práticas de *greenwashing*.

Greenwashing, ou “maquiagem verde”, surge no contexto em que cada vez mais a sociedade tem se conscientizado sobre os problemas ambientais. Com isso, a sociedade tem demandado que empresas criem produtos e serviços que gerem menos impactos ecológicos e mesmo que apoiem iniciativas de proteção ambiental. Contudo, o que se tem observado é um fenômeno em que as empresas não possuem performances que sejam ecologicamente sustentáveis, mas, apesar disso, comunicam que estão atuando para proteger o meio ambiente (FREITAS NETTO et al, 2020). Esse fenômeno é denominado *greenwashing*.

Em documento dedicado a analisar esses programas, a organização da sociedade civil Terra de Direitos apontou que, além de promoverem práticas nesse sentido,

estes programas inovadores criam uma dependência do apoio empresarial para as atividades essenciais de órgãos públicos ambientais, como o ICMBio, sem que tragam impacto positivo efetivo aos territórios, promovendo práticas de *greenwashing*, violação de direitos, privatização e financeirização dos bens comuns (TERRA DE DIREITOS, 2021, p. 50).

Como citado anteriormente, o edital do programa Adote um Parque aponta como um dos benefícios a possibilidade de o adotante usar em suas publicidades o slogan “uma empresa parceira” da UC adotada. Apesar de apenas uma adoção já ter sido concretizada até a publicação desta dissertação, várias empresas publicizaram em seus sites a assinatura do protocolo de intenção de adoção. Uma empresa chegou a incluir a logo do programa, indicando ser parceria do Adote um Parque, antes mesmo de concretizar a adoção de uma UC. Segundo documentos fornecidos via Lei de Acesso à Informação, essa empresa teria deixado de responder às tentativas de contato do ICMBio (ISHISAKI, 2022). Trata-se de um exemplo das práticas de *greenwashing* mencionadas: a empresa divulga uma

²⁶ <https://www.politicaporinteiro.org/2021/03/16/adote-um-parque-os-protocolos-de-intencoes-fora-do-protocolo/>

performance aparentemente positiva do ponto de vista ambiental, mesmo não tendo concretamente desempenhado tal performance.

Em meio a tudo isso, ao enquadrar a pauta das parcerias na gestão de UCs no Programa de Desestatização, sob responsabilidade do Ministério da Economia, o governo destinou a tarefa de propor e estabelecer parcerias a atores que estão mais envolvidos com a temática da concessão. Alguns analistas ambientais elogiaram a aproximação com os técnicos do PPI. Para outros, contudo, o abrupto encerramento e a substituição de uma política de parcerias que já vinha sendo criada (o programa Parcerias Ambientais Público-Privadas) por outra, geraram desconfortos e críticas.

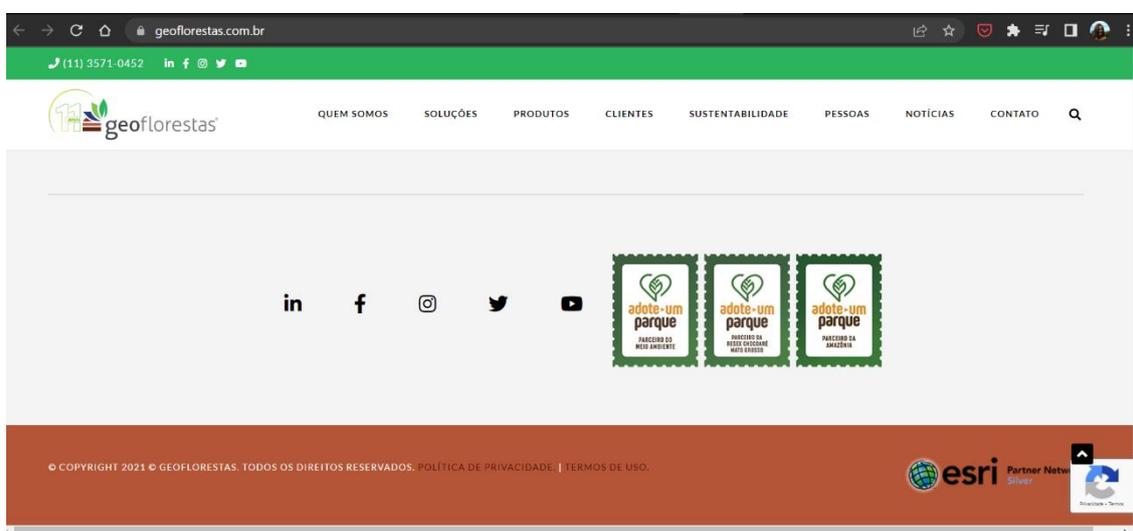


Figura 8: Captura de tela do dia 01/10/2022, do portal da empresa Geoflorestas. A empresa indicou a intenção de adotar a RESEX Chocoaré Mato Grosso em 2021, mas até outubro de 2022 não havia concretizado a adoção.

Assim, como vimos, ambos os programas são alvos de diversas críticas. No entanto, não é tanto à existência de parcerias que as críticas se destinam, mas sim à forma como elas têm sido conduzidas. Na realidade, as parcerias têm sido incentivadas por diversos atores, desde analistas ambientais, até profissionais que atuam no terceiro setor. O que esses atores costumam ressaltar, no entanto, é que as parcerias precisam explorar outras formas e potencialidades para além do modelo da concessão. Ademais e principalmente, que é preciso um debate amplo e abrangente sobre a política de parcerias em UCs, que explore suas possibilidades em várias escalas – federais, estaduais e municipais – e com diversos atores – iniciativa privada, terceiro setor e organizações comunitárias, por exemplo.

1.4. O programa Parcerias Ambientais Público-Privadas

Para acessar os documentos que permitiram compreender os programas recentes – e, neste caso, os documentos são leis, editais, atas, notas, despachos, notícias, reportagens e até mesmo vídeos – foi preciso visitar diversos sites, em diferentes plataformas. Quase como se eu estivesse visitando espaços físicos, me vi obrigada a registrar as observações feitas nestes ambientes, o que, de certo modo, constituiu a produção de um diário de campo. Meu ir e vir nestes diferentes ambientes digitais em muito se assemelha à proposta de Leitão e Gomes (2017) de que uma etnografia em ambiente digital é feita através de “perambulações”.

Estas autoras consideram que entender os diferentes espaços digitais enquanto “ambientes” é uma formulação importante, que surge de comparações entre a antropologia digital e a antropologia urbana. Para as autoras:

Ao trazermos o tema da urbanização e das cidades para podermos pensar as plataformas digitais, estaremos avançando na ideia de tratá-las como ambientes onde “outros modos particulares de vida” tornaram-se possíveis (LEITÃO; GOMES, 2017, p. 42).

A partir dessas formulações das autoras, passei a refletir sobre como visitar esses websites tem paralelos com visitas a espaços físicos em uma pesquisa. A princípio, quando pensei em investigar instituições, imaginei que faria meu trabalho de campo visitando prédios e edifícios dos órgãos públicos e, talvez, de outras instâncias onde estivessem outros interlocutores de pesquisa. Em vez de andar pelos caminhos físicos, ou mesmo, analógicos desses órgãos, me vi percorrendo caminhos digitais, em que cada clique me conduzia a uma nova sala. Barboza, Nunes e Sena (2000), em artigo sobre a avaliação dos websites governo federal, quando estes ainda estavam surgindo, referiram-se a eles como uma “esplanada digital”.

Nesse perambular entre as diferentes plataformas e websites, esbarrei em portas fechadas, salas vazias e outros elementos que não sabia muito bem como interpretar. As portas fechadas são as páginas que não consigo acessar sem autorizações específicas. As salas vazias são as páginas online onde, teoricamente, estariam informações relevantes, mas nada se encontra. Em algumas salas – ou páginas – faltam documentos inclusive. Então, me vejo obrigada a pedir os documentos a algum servidor em outra sala – neste caso, geralmente a sala é o portal de acesso à informação.

Existe um lugar, no entanto, que é mais do que uma sala vazia. É um prédio abandonado e quase esquecido, mas por vezes alguém fala dele. O programa de Parcerias

Ambientais Público-Privadas (PAPP) é mencionado em notícias do próprio ICMBio (ICMBIO, 2017). O primeiro documento sobre o programa que encontrei numa busca rápida pelo Google foi um termo de referência para duas UCs: o Parque Nacional de Aparados da Serra e o Parque Nacional da Serra Geral. Neste documento, o PAPP é descrito da seguinte forma:

No intuito de estabelecer as bases de referência para estruturar uma política de fomento às parcerias público-privadas, voltadas para a geração de oportunidades, no contexto da gestão das unidades de conservação, o ICMBio e o Ministério do Meio Ambiente – MMA, com o apoio financeiro do Fundo Multilateral de Investimentos – FOMIN – do BID, da Caixa Econômica Federal – CAIXA – e de outros parceiros nacionais, sob a responsabilidade executiva do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM – desenvolveram o Projeto “Desenvolvimento de Parcerias Ambientais Público-Privadas para gestão de UCs – PAPP”, que visa, em linhas gerais, ao estabelecimento de modelos de gestão fundamentados no estabelecimento de arranjos institucionais e modelos de parcerias público-privadas. (ICMBio, 2017).

As últimas notícias sobre o PAPP datam de 2019 e, desde então, tudo indica que não se voltou a falar deste programa. O aspecto mais surpreendente é que seu “prédio” está inacessível. Ou melhor, o domínio www.papp.org.br está inacessível, embora existam várias portas para ele na internet.²⁷ Não só não é possível acessar este site, mas é bastante difícil encontrar informações sobre ele – o termo de referência mencionado foi o único a que tive acesso por meses. Isso porque o governo federal migrou suas páginas oficiais nos últimos anos. Nessa migração, nem todas as informações foram transportadas e para encontrar alguns documentos é preciso ir ao site antigo. Para permanecer na metáfora que venho utilizando, é como se o governo tivesse efetuado mudanças entre seus prédios e, nessas mudanças, tivesse perdido várias pastas e papéis. Vários prédios antigos ainda estão lá. Tanto o site do ICMBio quanto o do MMA ainda estão disponíveis online – não se sabe até quando –, mas não têm sido atualizados.

²⁷ Além das notícias do ICMBio, já citadas, outros sites também fazem referência à extinta página do PAPP, tais como uma página do OPAP (<https://www.opap.com.br/documentos/documentos-e-estudos-diverssos-parceria-ambiental-pblico-privada-papp>) e uma reportagem da OECO (2019). O PAPP também foi lembrado por Rodrigues e Botelho (2022), que igualmente notaram o fechamento o site.

<http://www.papp.org.br>

Domínio não encontrado!

Figura 9: Captura de tela do dia 16/04/2022, da tela de visualização do domínio www.papp.org.br.

Encontrei documentos sobre o PAPP no “antigo prédio” do ICMBio. Também ali é fácil se perder e só conseguir encontrar a “sala” certa com a ajuda de uma interlocutora de pesquisa. Outros documentos estão na importante “sala” do portal de acesso à informação. Em resposta a um pedido de informação feito em 2020, o ICMBio indicou que “o Parcerias Ambientais Público-Privadas (PAPP) foi criado em 2014, com o intuito de estabelecer as bases de referência para estruturar uma política de fomento às parcerias”.²⁸

Entre as publicações disponíveis no antigo site do ICMBio, está uma intitulada “Parques do Brasil: visitar é proteger!” Vale ressaltar que este documento não está presente na nova plataforma do órgão. Produzido pela Coordenação Geral de Uso Público e Negócios do ICMBio, o material tem 19 páginas e trata das “estratégias de implementação da visitação em unidades de conservação federais: prioridade de execução 2018-2020”. Ele é, na verdade, uma apresentação da proposta do PAPP, que indica a realização de estudos sobre parcerias em diferentes categorias de UCs “para verificar a aderência dos instrumentos legais a essa diversidade de enquadramento” (ICMBio, s/d, p. 5). Isso permite supor que, no âmbito do PAPP, não se pretendia estimular um mesmo modelo de parcerias para todas as UCs. Pelo contrário, partia-se do pressuposto de que as diferentes categorias e os diferentes contextos deveriam ser considerados na elaboração de uma proposta de parceria com outras instituições.

²⁸ Solicitação de acesso à informação disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=1407256&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>

Graças à orientação de uma interlocutora (uma pesquisadora do Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas), encontrei um conjunto de estudos desenvolvidos no âmbito do PAPP na seção Diretório de Projetos do antigo site do MMA. Os estudos vão desde análises longas sobre o contexto das UCs e a viabilidade econômica e jurídica para as parcerias, publicados principalmente em 2018, até publicações sobre os diferentes arranjos de parcerias, publicados a partir de 2015. O programa avalia as possibilidades para várias categorias de UCs e considera não só parcerias com empresas privadas com fins lucrativos, mas também com o terceiro setor.

Para Thommen,

as instituições ambientais com o intuito de ampliar a melhoria e a eficiência das unidades de conservação (UCs), de forma sustentável e que forneça a correta proteção e a conservação dessas unidades, e com a disposição de outras fontes de investimento, encontrou na parceria ambiental público-privada (PAPP) um meio de potencializar a gestão ambiental (THOMMEN, 2017, p. 82).

Apesar disso, seja pela extinção do site, seja pela ausência de notícias, o programa parece ter sido descontinuado. A ausência de informações sobre o PAPP permite refletir sobre o processo de “esquecimento institucional” de que fala Mary Douglas, em sua obra *Como as instituições pensam* (1998). Para a autora, a memória pública é “o sistema de armazenagem da ordem social” (DOUGLAS, 1998, p. 82) e “a cada mudança de dinastia, a memória pública necessariamente se rearranja” (p. 95).

Conforme Douglas, as “instituições” são resultado de disputas de classificações, e das lembranças e esquecimentos produzidos socialmente, necessários para a construção de uma suposta estabilidade. O esquecimento institucional de determinados programas e mesmo de determinados órgãos, valores e visões, corrobora essa estratégia de “criação” de uma estabilidade para determinada instituição. As últimas notícias sobre o PAPP coincidem justamente com o período em que algumas UCs foram qualificadas para o PPI, o que nos leva a crer que o programa foi substituído. Em matéria do portal OECO em 2019, uma gerente da ONG SOS Mata Atlântica afirmou:

O que o governo fez foi pegar uma agenda de parcerias para UCs que estava sendo conduzida no âmbito do ICMBio e transferir para essa outra instância que eles estão chamando de desestatização e de concessão do governo de uma maneira geral. Então, toda equipe do governo, inclusive ligada a outras secretarias que estão trabalhando com concessão de serviços de estradas, aeroportos, etc., vai trabalhar também com esse programa de desestatização (OECO, 2019).

Ao subtrair as informações do PAPP dos sites e divulgar o PPI, se reforça que este é o programa em voga. Com a mudança de dinastia, como diz Douglas, se reorganiza a memória social.

2. Parcerias na gestão de UCs segundo analistas ambientais, pesquisadores e atores do terceiro setor

Este capítulo é dedicado às reflexões que emergiram a partir do trabalho de campo feito de formas assíncrona e síncrona, através de questionários e entrevistas com interlocutores chaves. Foram entrevistados atores tanto do ICMBio, quanto de organizações do terceiro setor e pesquisadores. Além das questões propriamente presentes nos discursos desses atores, apresento antes os caminhos trilhados nesta pesquisa, isto é, que recursos metodológicos foram empregados e como conduzi o trabalho num ambiente digital.

2.1. Os caminhos do campo

No campo assíncrono explorei as possibilidades de análise de documentos e outros materiais disponíveis online. Nesse exercício, empreguei o método de observação “lurking”, que foi descrito por Braga (2006) e Amaral (2010) como um observador silencioso no ambiente digital. Nessa abordagem, não interagi com interlocutores de pesquisa, não escrevi comentários, não reagi a publicações online e não produzi publicações online – com exceção dos pedidos feitos ao portal de acesso à informação. Apenas explorei publicações e arquivos digitais. Essa abordagem de observação, embora aparentemente passiva, não deixa necessariamente de ser participante, conforme Braga (2006), para quem qualquer tipo de observação é participante, mesmo que no caso do “lurking” essa observação seja de um tipo especial. Apesar disso, existem limitações nessa abordagem e busquei formas de superá-las, através de estratégias mais “interativas”, como as entrevistas.

Se por um lado, a abordagem “não interativa” tem seus benefícios, do outro lado a abordagem interativa também tem os seus benefícios, como enfatiza Soriano (2007). Entre eles de poder realizar entrevistas que, segundo Winkin (1998), poderão oferecer momentos de interação mais direta entre o pesquisador com o pesquisado. Além de servir como tentativa de reconstituir a percepção do lugar por meio das interpretações de diferentes usuários na validade de entender os espaços e seus significados sociais, que se constroem nessas interações; e ainda de conseguir por meio do contato com os observados, possíveis caminhos que somente são capazes de serem acessados devido a essa troca e solidariedade entre pesquisador e pesquisado. (VIEIRA JUNIOR, 2020, p. 20).

Ao buscar caminhos mais “interativos”, procurei sujeitos envolvidos com a dinâmica das parcerias público privadas para entrevistá-los. Através desse método mais

“interativo”, busquei também me livrar da “capa de invisibilidade” que o método “lurcking” carrega. Em vez de ser uma pesquisadora invisível (ou ao menos não identificada), vagando por um campo digital sem ser reconhecida por seus interlocutores, procurei criar relações com as pessoas envolvidas na dinâmica que me propus investigar. Com isso, passei a estabelecer diálogos e trocas, conforme indicado por Vieira Junior (2020). Deixei, então, de estar invisível para meus interlocutores e ganhei forma e nome. Nesse sentido, o campo assíncrono em muito se assemelha com a realização de uma pesquisa pautada no uso de dados secundários, como reflete Valim:

Acredito que uma das diferenças centrais entre as duas experiências está justamente no encontro antropológico: conhecer interlocutores implica em interlocutores conhecendo você. Quando se trabalha com dados secundários, essa contrapartida não existe e acredito que, por mais detalhado que seja o material secundário a que se tem acesso, há certos aspectos inenarráveis da vida, que para sempre escaparão da escrita e constituem uma lacuna que não pode ser totalmente preenchida pelo pesquisador que se debruça sobre dados secundários (VALIM, 2017, p. 7-8).

Em janeiro de 2022, após formulações e reformulações, enviei os primeiros e-mails convidando algumas pessoas a participarem da pesquisa. Nestes e-mails, me apresentava, oferecia links para meu currículo lattes e de meu orientador, introduzia minha pesquisa a partir do resumo do meu projeto e indicava um link para um questionário que formulei especialmente para esta pesquisa. Ao clicar no link para o questionário, o participante era enviado para a plataforma de formulários do Google. O questionário serviu tanto como porta de apresentação e ingresso dos interessados em contribuir com a dissertação, quanto como uma espécie de termo de esclarecimento e de consentimento, já que neles os interlocutores eram informados sobre os métodos de coleta de dados.

Os primeiros e-mails enviados forneceram uma amostra de como iriam se desenvolver as relações de pesquisa nos próximos meses: determinado interlocutor respondeu ao questionário imediatamente, mas não ofereceu resposta ao e-mail; outro interlocutor respondeu via e-mail, mas não deu retorno no questionário; outro interlocutor precisou de um segundo convite para, de fato, se engajar no processo, enquanto outros jamais se manifestaram por nenhum dos espaços possíveis.

Foram produzidos dois questionários, hospedados na plataforma de formulários do Google. Um questionário era voltado para os analistas ambientais do ICMBio (Anexo 2) e o outro era destinado aos interlocutores de pesquisa que atuam no terceiro setor e

para pesquisadores (Anexo 3).²⁹ Os questionários também resultaram em algo como uma “ficha do interlocutor de pesquisa”, já que indicavam vários dados sobre o perfil desse interlocutor, como a data de nascimento, o gênero, a orientação sexual, aspectos como cor/raça, a religião, o local de nascimento e o nível de escolaridade.

A essas questões se seguiam outras mais focadas no tema da pesquisa propriamente dito, que procuravam identificar em que medida aquele interlocutor estava envolvido com a temática de pesquisa e quais eram seus posicionamentos sobre o tema. Com a intenção de ser um questionário rápido de responder, praticamente todas as perguntas eram de múltipla escolha, coisa que normalmente não me ocorreria incluir em um roteiro de pesquisa antropológica. Para permitir reflexões qualitativas, que são mais próximas da natureza deste estudo, procurei incluir espaços onde os interlocutores pudessem discorrer mais livremente sobre suas respostas (ver questionário nos anexos 2 e 3).

Ao fim de ambos os questionários, os participantes eram convidados a informar se estariam disponíveis para outras formas de participação na pesquisa, como, por exemplo, dando entrevistas. A construção do roteiro das entrevistas por videochamada com o/as interlocutore/as se beneficiou das (e se apoiou nas) respostas destes aos questionários, de forma que algumas questões foram feitas especificamente para determinadas pessoas.

Enviar questionários como parte da pesquisa não foi uma decisão óbvia. Na realidade, não acho que teria me ocorrido recorrer a questionários como parte da pesquisa se não fossem as circunstâncias em que me encontrava. A composição das questões também não foi óbvia e passou por várias reformulações. A figura 10 apresenta a primeira versão de uma das questões presentes no formulário que foi enviado ao público. Os participantes deveriam obrigatoriamente responder à questão.

²⁹ Neste ponto também é necessário reconhecer uma limitação: não foram entrevistados empresários parceiros de UCs ou potenciais parceiros. Essa questão já foi abordada na introdução deste trabalho.

Recentemente, voltou-se a falar nas Parcerias Público-Privadas como possibilidade para a gestão de Unidades de Conservação. Assinale a alternativa que melhor expressa a sua opinião sobre isso.

- "Os decretos que instituem, tanto o Programa Adote um Parque, quanto o Programa de Concessões de Parques Naturais do BNDES, descumprem acordos internacionais firmados pelo Brasil, violam direitos constitucionais e infraconstitucionais de povos e comunidades tradicionais e povos indígenas, assim como, colocam em risco a soberania desses povos sobre seus territórios e modos de vida" (Fonte: <https://www.terraedireitos.org.br/uploads/arquivos/af-adote-um-parque.pdf>).
- "Todo mundo concorda com o fato de ser desejável que o setor privado participe mais ativamente na preservação da natureza, mas para isso existem as reservas particulares do patrimônio natural e toda doação ou apoio do setor privado para as unidades de conservação públicas será muito bem recebido. Porém não a sua pretensa "entrega para adoção". [...] Claro está que muitas das atividades podem ser terceirizadas como a recepção de visitantes, bares, lanchonetes, restaurantes, camping, coisas usuais em qualquer sistema de unidades de conservação bem implantado em qualquer continente. Pode-se até fazer co-gestão [...]. O que não pode o Poder Público fazer é delegar responsabilidades que lhe são inerentes pelo alcance social de seus fins" (Fonte: <https://oeco.org.br/colunas/19250-minc-e-o-leilao-de-parques-nacionais/>).
- "A agenda de concessões visa promover melhorias de serviços de apoio à visitação, à conservação, à proteção e à gestão das unidades de conservação, com o incentivo de empreendimentos de iniciativas privadas. O aprimoramento da infraestrutura nos parques traz benefícios para todas as regiões, com o fortalecimento do ecoturismo que favorece a preservação e a educação ambiental" (Fonte: Governo Federal. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/nove-unidades-de-conservacao-sao-incluidas-no-programa-nacional-de-desestatizacao>).
- Outro:

Figura 10: Questão presente na primeira versão do formulário online que foi enviado aos participantes da pesquisa.

Após algumas poucas respostas, recebi um e-mail de uma das convidadas a participar na pesquisa. Reproduzo a seguir um trecho de sua mensagem:

Tive muito interesse em contribuir com a pesquisa, mas parei no meio do caminho - as questões fechadas estão muito interessantes, mas me vi com frequência concordando integralmente com uma, mas parcialmente com as outras duas, o que me requereria um tempo para elaborar uma resposta mais abrangente. E não consegui este tempo. (Trecho de e-mail enviado por uma interlocutora).

Essa mensagem me fez refletir sobre a estrutura das questões e sobre como eu vinha elaborando-as. Ao oferecer três discursos, de três fontes distintas, sobre como poderia ser interpretada a implementação de PPPs na gestão de UCs, eu partia de uma perspectiva que não permitia a existência de nuances. Percepções pré-concebidas nesta

fase inicial da pesquisa³⁰ me conduziram ao entendimento de que, ou as PPP seriam apreendidas como violações dos direitos de comunidades tradicionais, ou mesmo como algo benéfico desde que a participação da iniciativa privada fosse restrita ao mínimo, ou ainda como algo imprescindível que precisaria ser incentivado a qualquer custo. Esse entendimento começou a ser desestabilizado antes mesmo da resposta dessa interlocutora. Seu e-mail me levou a refletir sobre a elaboração das questões, de forma que optei por organizar as opções com escalas de nível de concordância (como apresentado nos anexos 2 e 3).

2.2. Questionário: perfil dos interlocutores

Entre janeiro e junho de 2022, foram enviados e-mails convidando as pessoas destinatárias a participarem da pesquisa. Ao todo, foram enviados e-mails a 58 pessoas. Dessas, 26 responderam aos questionários e 12 concederam entrevistas. Isso significa que 44% dos convidados participaram do questionário, e 20% foram entrevistados. Vale destacar que destes contatos, dois eram do setor de comunicação de instituições. A tabela a seguir explicita o total de convites enviados para cada público e as respostas em termos de questionário e entrevista.

Tabela 3: Sistematização do público da pesquisa (2023).

Público	Total de convites enviados	Total de respostas ao questionário	Total de entrevistas concedidas
Analistas Ambientais	31	13	7
Profissionais do Terceiro Setor	16	7	3
Pesquisadores	11	6	2
Total	58	26	12

Os 58 e-mails/convites não foram enviados de uma só vez. Na realidade, fui enviando os convites aos poucos, inclusive porque, conforme veremos, alguns interlocutores (especialmente os que foram entrevistados) me sugeriam colegas,

³⁰ Proponho uma reflexão sobre isso no capítulo 3.

conhecidos e importantes referências que atendiam ao perfil desejado nesta pesquisa (atuavam em instituições, como o ICMBio, o Ibama e o MMA, ou eram pesquisadores da área, ou atuavam em ONGs). Desse modo, a rede de potenciais interlocutores foi se ampliando paulatinamente.

É preciso reconhecer que o número de interlocutores pode ser considerado uma limitação deste trabalho. Interpreto o baixo retorno aos contatos em parte como resultado do contexto político de polarização e conflito em que essa pesquisa foi desenvolvida. Reportagens e notícias recentes apontam para a perseguição de servidores públicos do ICMBio e do Ibama, e para ameaças contra ambientalistas. Em nota pública, a Ascema Nacional (2019) listou um conjunto de situações em que analistas ambientais foram ameaçados pelo presidente e pelo ministro do Meio Ambiente. Embora não haja um acompanhamento específico sobre a perseguição que esses servidores sofrem, a ONG Global Witness produziu um levantamento sobre os assassinatos de ativistas ambientais e colocou o Brasil em terceiro lugar no ranking global (BRASIL DE FATO, 2021). No conjunto, observa-se um aumento da violência contra ativistas ambientais, o que tem restringido a participação de pessoas desse setor em pesquisas.

Soma-se a isso o aumento do número de surveys online disseminados ao longo do período da pandemia (URI et al, 2020). O excesso de convites à participação de pesquisas online pode fazer com que, conforme relatado por uma interlocutora, as pessoas evitem se engajar nessas pesquisas. Esses fatores certamente contribuíram para o reduzido número de respostas ao formulário. Por fim, considero ainda que a pandemia em si pode ter restringido o nível de participação, visto que muitas pessoas sofreram perdas pessoais em meio aos trágicos acontecimentos vividos no país e no mundo. Como efeito disto, metade da população tem evitado acompanhar notícias, sobretudo sobre política e sobre a pandemia (REUTERS INSTITUTE, 2022), e é possível que, por conta disto, potenciais participantes tenham preferido não se engajar com esta pesquisa.

Das 13 respostas recebidas pelo formulário do ICMBio, 8 foram de mulheres e 5 de homens. Do total, 7 pessoas informaram que seus nomes verdadeiros poderiam constar na pesquisa, enquanto 6 pediram que fossem anonimizados.³¹ A idade dos participantes varia entre 61 e 40 anos, e a maioria deles identificam-se como “brancos” (84,6%). Todos afirmaram ter ensino superior completo e 11 indicaram ter pós-graduação completa. Entre

³¹ Apesar de alguns interlocutores terem indicado que seus nomes verdadeiros poderiam constar na pesquisa, optei por anonimizar todos os envolvidos.

a formação acadêmica dos participantes, 7 são biólogos, 2 são engenheiros florestais, 1 é geógrafo, 1 é zootecnista e 1 é cientista social. Todos ingressaram no ICMBio via concurso (vários primeiramente no Ibama, antes da criação do ICMBio), em 2002 e 2005. Dos 13, 9 aceitaram dar entrevista por videochamada, mas apenas 7 realmente concederam entrevista.

No formulário destinado aos interlocutores do Terceiro Setor e pesquisadores, também foram recebidas 13 respostas, 4 de mulheres e 9 de homens. Entre os entrevistadores, 8 pediram para ter seus nomes verdadeiros e 5 pediram a anonimização. A idade destes varia entre 74 e 41 anos. Todos também possuem ensino superior completo e 11 concluíram uma pós-graduação. A formação destes é bem mais variada, com administradores, geógrafos, bacharéis em turismo, psicólogos, pedagogos, cientistas sociais, engenheiros florestais e agrônomos e quatro biólogos. Apenas um não concordou em dar entrevista, mas somente 5 realmente concederam entrevistas.

Um outro aspecto interessante de notar no perfil dos interlocutores são os espaços em que estes atuam e atuaram ao longo de sua trajetória profissional. O ICMBio é uma autarquia, isto é, um órgão público estatal. Os analistas ambientais são também servidores públicos ligados ao Estado. Os atores do Terceiro Setor atuam em ONGs, que são organização privadas sem fins lucrativos, que costumam desenvolver projetos de interesse público. Por fim, os pesquisadores, enquanto categoria desta pesquisa, são, em sua maioria, ligados a Universidades públicas, sendo, portanto, servidores públicos também.

Dos 13 analistas ambientais que responderam ao questionário, ao menos cinco indicaram já ter atuado em ONGs e sete informaram ter atuado em outras instâncias estatais para além do ICMBio.³² Já entre os atores do Terceiro Setor, pelo menos metade já atuou em órgãos públicos (que não o ICMBio). Alguns atores indicaram ter uma atuação próxima com comunidades tradicionais para além de sua atuação profissional – como uma interlocutora do Terceiro Setor que apenas respondeu o questionário, a interlocutora PQ-1 e o interlocutor AA-2. Há também o caso de uma analista ambiental que já atuou no corpo militar de bombeiros.

As atuações entre os interlocutores, portanto, mostra-se intercambiável em diferentes espaços onde as noções do que é “público”, do que é “privado” e do que é

³² Aqui estou incluindo também a atuação no Ibama, em casos em que o servidor se transferiu quando o ICMBio foi criado. Outra coisa importante de notar aqui é que nem todos os interlocutores deram informações sobre suas atuações anteriores.

“estatal” ganham diferentes sentidos. Por exemplo, a atuação em uma ONG não significa uma concordância de opiniões, visto que essas organizações, mesmo quando voltadas para a temática das áreas protegidas, são bastante heterogêneas e podem atuar em diferentes frentes. Desde preservação da flora e da fauna, passando pela promoção de atividades esportivas como escaladas, até o apoio a comunidades tradicionais em situação de conflito. Como fica claro a partir das análises que se seguem, também não é possível presumir opiniões homogêneas por parte dos analistas ambientais. Ocupar esse cargo não significa compartilhar as mesmas visões sobre a política ambiental. Também não significa ter a mesma perspectiva acerca do que é “público” e do que é “privado”.

Como destacado anteriormente, o questionário online continha questões acerca da temática desta dissertação. Algumas questões eram objetivas e permitiram a elaboração de gráficos. Na tabela 4 estão transcritas duas perguntas do questionário online e as opções dadas a elas. Trata-se das questões 23 e 25 do questionário destinado aos analistas ambientais e as questões 17 e 19 do questionário destinado aos atores do Terceiro Setor e Pesquisadores (ver Anexos 2 e 3 para consultar os questionários na íntegra). Para cada opção foi elaborado um gráfico que permite identificar quantos interlocutores concordaram ou discordaram das opções, e as quais categorias eles pertenciam. Apenas 3 interlocutores não tiveram suas respostas computadas, pois responderam à primeira versão do questionário, que não continha as opções de grau de concordância (trata-se de um analista ambiental e de dois atores do terceiro setor).

Tabela 4: Questões objetivas do questionário online, opções para cada questão e gráficos que ilustram as respostas dos interlocutores (2023).

<p>Pergunta 1: Recentemente, voltou-se a falar nas Parcerias Público-Privadas como possibilidade para a gestão de unidades de conservação, e alguns setores vêm se posicionando quanto a isso. Os trechos a seguir expressam alguns posicionamentos possíveis. Para cada um dos trechos, indique o quanto você concorda ou discorda.</p> <p>Opção 1) "Os decretos que instituem, tanto o Programa Adote um Parque, quanto o Programa de Concessões de Parques Naturais do BNDES, descumprem acordos internacionais firmados pelo Brasil, violam direitos constitucionais e infraconstitucionais de povos e comunidades tradicionais e povos indígenas, assim como, colocam em risco a soberania desses povos sobre seus territórios e modos de</p>
--

vida" (Fonte: <https://www.terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/af-adote-um-parque.pdf>).

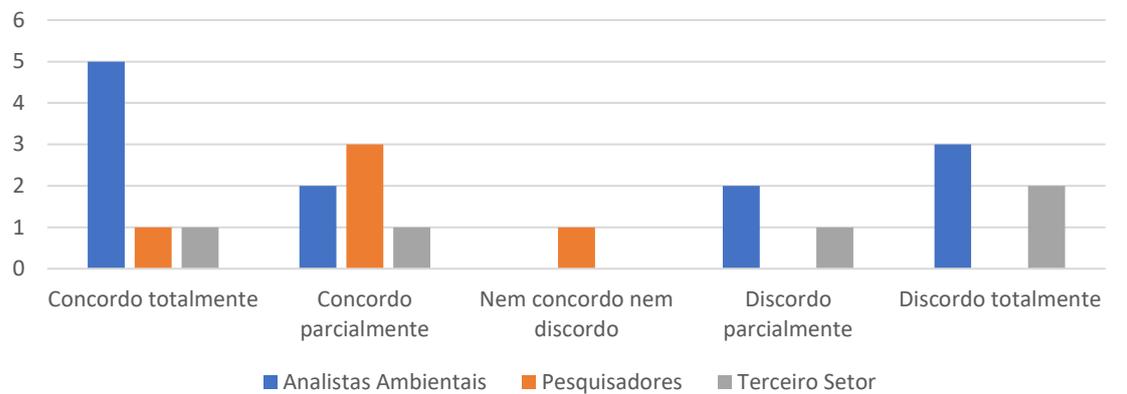


Figura 11: Respostas à opção 1 da pergunta 1.

Opção 2) “Todo mundo concorda com o fato de ser desejável que o setor privado participe mais ativamente na preservação da natureza, mas para isso existem as reservas particulares do patrimônio natural e toda doação ou apoio do setor privado para as unidades de conservação públicas será muito bem recebido. Porém não a sua pretensa “entrega para adoção”. [...] Claro está que muitas das atividades podem ser terceirizadas como a recepção de visitantes, bares, lanchonetes, restaurantes, camping, coisas usuais em qualquer sistema de unidades de conservação bem implantado em qualquer continente. Pode-se até fazer co-gestão [...]. O que não pode o Poder Público fazer é delegar responsabilidades que lhe são inerentes pelo alcance social de seus fins” (Fonte: <https://oeco.org.br/colunas/19250-minc-e-o-leilao-de-parques-nacionais/>).

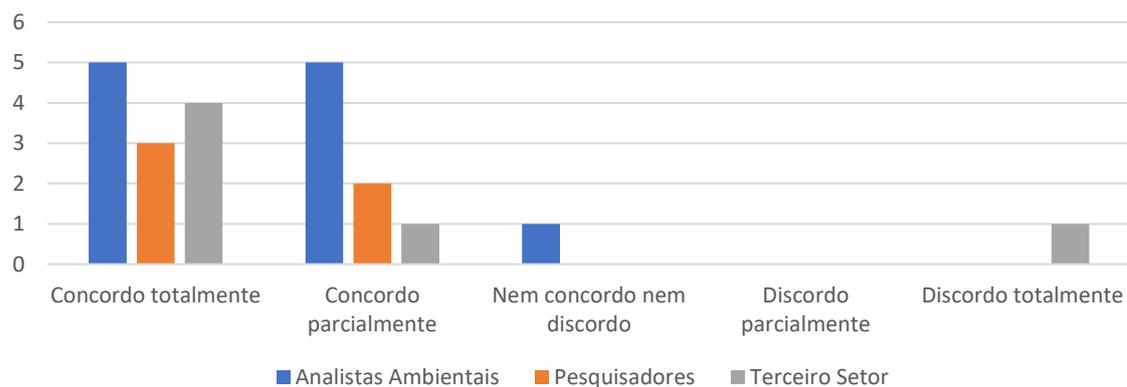


Figura 12: Respostas à opção 2 da pergunta 1.

Opção 3) "A agenda de concessões visa promover melhorias de serviços de apoio à visitação, à conservação, à proteção e à gestão das unidades de conservação, com o incentivo de empreendimentos de iniciativas privadas. O aprimoramento da infraestrutura nos parques traz benefícios para todas as regiões, com o fortalecimento do ecoturismo que favorece a preservação e a educação ambiental" (Fonte: Governo Federal. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/nove-unidades-de-conservacao-sao-incluidas-no-programa-nacional-de-desestatizacao>).

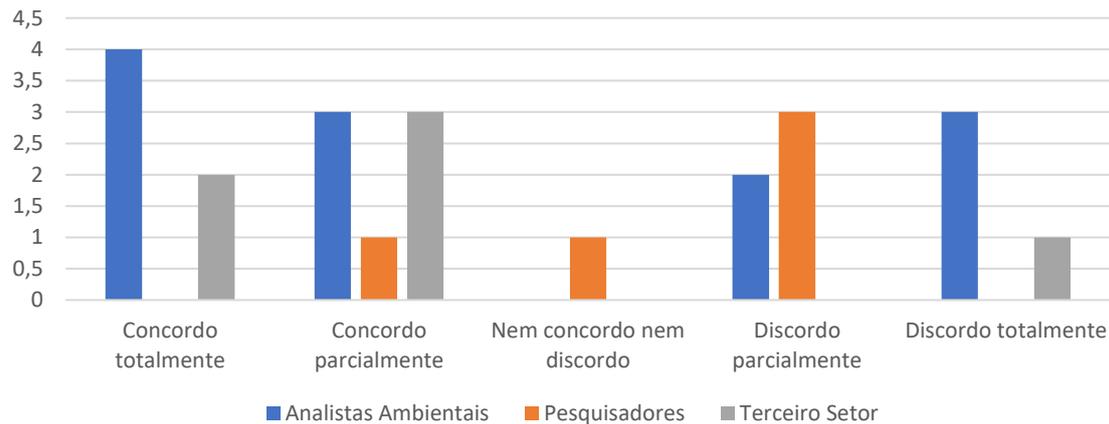


Figura 13: Respostas à opção 3 da pergunta 1.

Pergunta 2: As Parcerias Público Privadas costumam ser vinculadas às atividades de uso público e turismo em áreas protegidas, sendo este pensado como uma forma possível de financiamento das ações de conservação. Os trechos a seguir expressam alguns posicionamentos em relação a isto. Para cada um dos trechos, indique o quanto você concorda ou discorda.

Opção 1) Os Programas Adote um Parque e de Concessões de Parques Naturais do BNDES, "ao desresponsabilizarem o Estado de gerir UCs enfraquecem ainda mais as políticas públicas de fiscalização, conservação, recuperação e melhoria das UCs federais [e] criam uma dependência do apoio empresarial para as atividades essenciais de órgãos públicos ambientais, como o ICMBio, sem que tragam impacto positivo efetivo aos territórios, promovendo práticas de greenwashing, violação de direitos, privatização e financeirização dos bens comuns" (Fonte: <https://www.terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/af-adote-um-parque.pdf>).

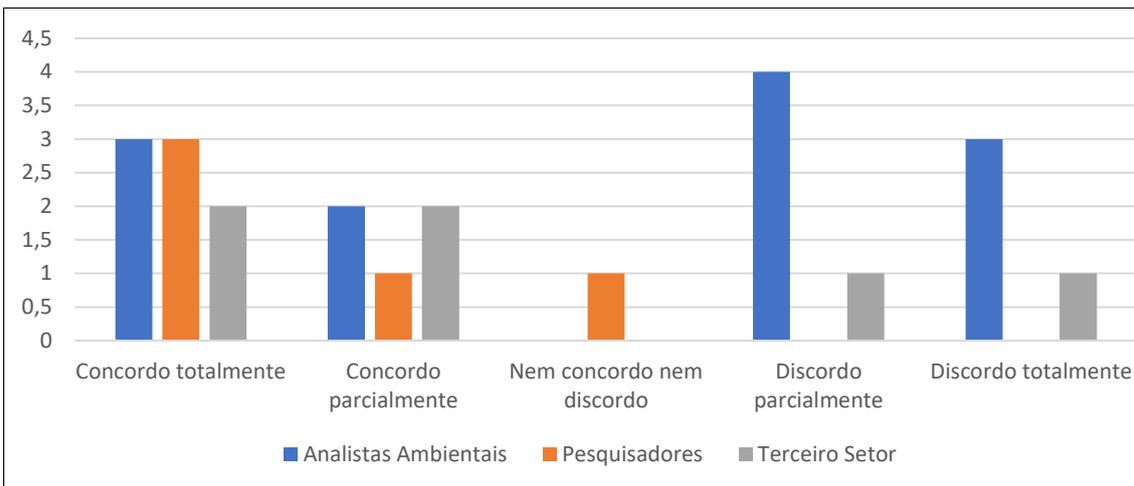


Figura 14: Respostas à opção 1 da pergunta 2.

Opção 2) “é delicado falar e pensar em iniciativas e concessões exclusivas para a iniciativa privada. [...] Só a iniciativa privada talvez não dê conta das UCs. O Estado hoje, nessa situação delicada de desmonte, de enfraquecimento das instituições, de desinvestimento, também não dá conta da gestão dessas UCs, e de fato deve-se procurar costurar iniciativas que possam garantir a salvaguarda da biodiversidade nessas áreas, seja por extensão, com a comunidade, com a iniciativa privada, com o Estado. Não importa qual estrutura seja, o importante é que nossa biodiversidade seja preservada e que isso seja responsabilidade de todos os setores sociais, independente do benefício que ela venha a trazer” (Fonte: Brasil de Fato <https://www.brasildefato.com.br/2020/01/14/concessao-de-parques-nacionais-a-iniciativa-privada-e-possivel-garantir-preservacao>).

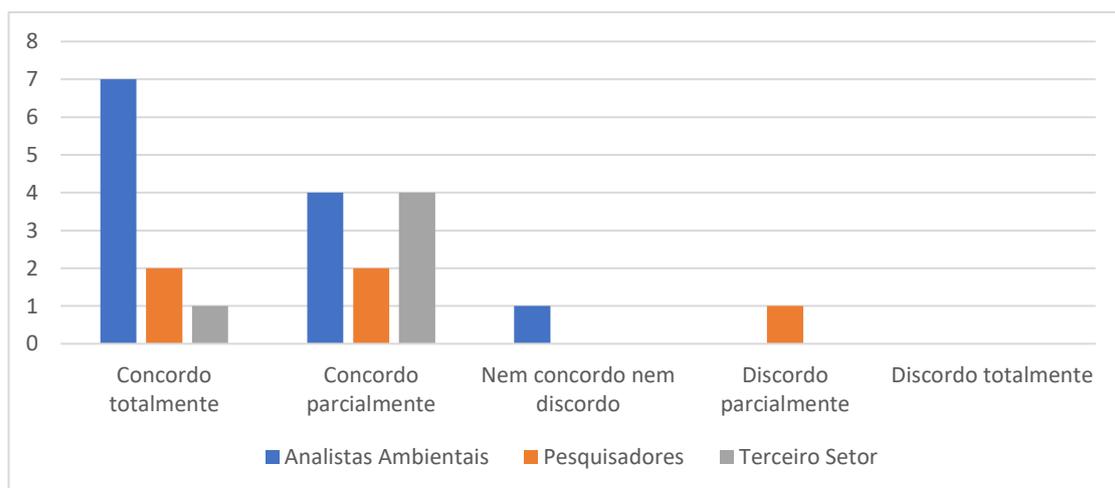


Figura 15: Respostas à opção 2 da pergunta 2.

Opção 3) “Números revelam que o Brasil tem enorme potencial para aumentar a visitação ordenada nas unidades de conservação em todo país, seguindo o plano de manejo e a legislação vigente. [...] Esse aumento estruturado traz uma série de benefícios para o país. Hoje, o número de visitantes já traz para o país cerca de 90 mil empregos, R\$ 10,4 bilhões em vendas, R\$ 1,1 bi em impostos, R\$ 2,7 bi em renda e R\$ 3,8 bi em valor agregado ao PIB. O aumento da visitação fará com que esses valores se multipliquem. Estudos realizados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) apontam que cada um R\$ 1 gasto pelo visitante em uma unidade de conservação se transforma em R\$ 15 na economia direta e indireta” (Fonte: <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/11262-parque-nacional-de-brasilia-e-sao-joaquim-foram-incluidos-no-ppi>).

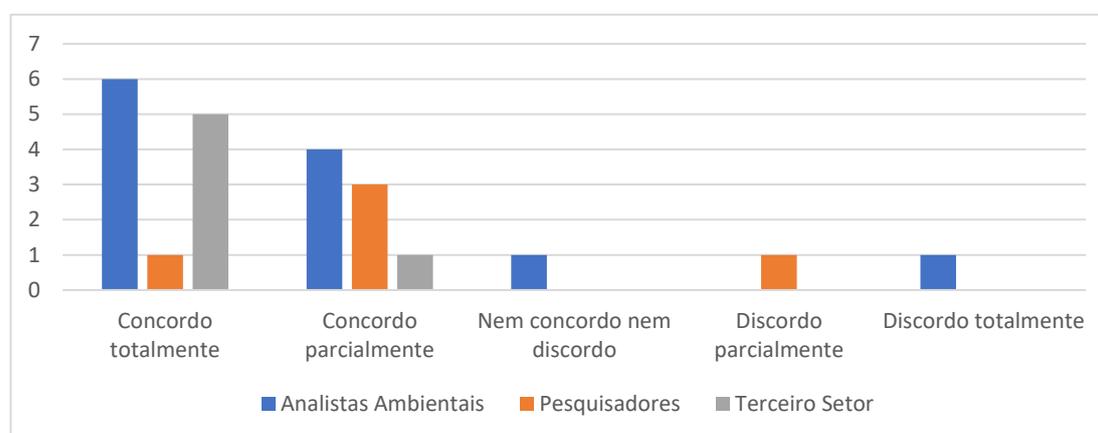


Figura 16: Respostas à opção 3 da pergunta 2.

2.3. Entrevistas

Valentina: Oi!

Interlocutor: Olá!

V: Você consegue me ouvir?

I: Consigo sim. Você me escuta?

V: Escuto bem. Tudo bom com você?

I: Tudo certo sim, e com você?

V: Tudo ótimo. Bom... Antes de mais nada muito obrigada por aceitar participar da pesquisa e dispor desse tempo. Deixa eu me apresentar: eu sou a Valentina, sou orientanda do prof Henyo no programa de pós-graduação em antropologia da UnB e me formei em antropologia na Universidade Federal do Oeste do Pará. Eu moro em Santarém, no Pará. Eu preparei algumas perguntas pra você, mas antes de começar elas eu queria saber se você tem alguma pergunta pra mim, alguma dúvida.

I: Prazer, Valentina. Por enquanto não tenho nenhuma dúvida não...

V: Tá bem. Se você tiver qualquer dúvida estou sempre disponível pra responder, inclusive depois dessa entrevista. Você tem meu e-mail e meu WhatsApp. Eu vou fazer algumas anotações sobre o que a gente vai conversar aqui. Mas eu queria saber se eu poderia gravar essa entrevista também.

I: Pode sim.

V: Obrigada! Estou gravando pelo Teams da UnB. Essa gravação depois fica só entre mim, meu orientador e você. Eu posso enviar pra você também o link da gravação.

I: Ótimo.

V: Então tá bem. Estou iniciando a gravação aqui. Eu preparei algumas perguntas pra você com base no que você respondeu naquele formulário online que eu enviei...

O diálogo descrito não é uma transcrição. Ele é um exercício de recapitulação das entrevistas que realizei, que se aproxima daquilo que Fleischer chamou de “etnoficção” (2020). Aqui, minha breve etnoficção reúne dados de várias entrevistas para reconstruir o início de todas elas em uma só. Não seria possível trazer a transcrição real desta passagem de nenhuma das entrevistas que conduzi. Afinal, a gravação só foi iniciada após ser concedida a autorização.

Nesse exercício ficcional, as minhas falas são as que melhor se aproximam da realidade, visto que eu havia elaborado um roteiro para me apresentar. Os interlocutores deram respostas ligeiramente distintas. Em alguns casos, quando eu abria espaço para sanar dúvidas, eles perguntavam como eu havia chegado até eles. Minha resposta se dividia entre “meu orientador sugeriu seu contato”, “outro interlocutor me sugeriu você”, ou ainda “encontrei seu e-mail na internet”.

Alguns elementos, no entanto, se repetiram em todas as entrevistas. A cordialidade marcou o tom de todos os encontros. Não houve nenhum caso em que os interlocutores não tenham permitido a gravação da entrevista – mesmo que alguns tenham expressado sua preocupação com a possível divulgação desse registro. Todas as entrevistas duraram mais de 40 minutos, mas nenhuma ultrapassou a duração de 1 hora e meia. Nenhum dos interlocutores pediu para encerrar a conversa mais cedo e, até o momento, ninguém retirou seu consentimento – mesmo que isso tenha sido explicado enquanto uma possibilidade, seguindo as orientações da ética em pesquisa.

A plataforma de realização das entrevistas foi o Teams. Desde 2019, os discentes da UnB têm acesso à plataforma, graças a um acordo entre a Universidade e a Microsoft. Em março de 2020, as atividades acadêmicas presenciais começavam a ser suspensas por conta da pandemia da COVID-19. Em agosto do mesmo ano, a UnB decidiu retomar as aulas em formato online e a plataforma Teams se tornou uma das principais ferramentas que viabilizaram esse retorno.

Assim, desde que optei por conduzir entrevistas como parte das ações da pesquisa, preferi utilizar o Teams. Minha familiaridade com a plataforma me ofereceu segurança. O Teams permite agendar reuniões, convidando pessoas externas via e-mail e emite um link que pode ser compartilhado. Além disso, a plataforma oferece a opção de registrar em vídeo e áudio as reuniões agendadas, registros esses que podem ser baixados para o computador. Como explicitado no diálogo fictício, também é possível compartilhar as gravações com pessoas selecionadas e, assim, eu pude enviar para meus interlocutores links para que eles acessassem suas entrevistas.

Com isso, a maioria das entrevistas se desenvolveu nessa plataforma, sem grandes imprevistos ou ocorrências. Em algumas ocasiões, a conexão de internet atrapalhou um pouco. Em uma entrevista, um interlocutor saiu várias vezes da chamada por conta disso, o que cortou um pouco o ritmo que vinha se estabelecendo na conversa. Outra entrevista também teve muitas falhas na conexão, de forma que eu e a interlocutora tivemos de desligar nossas câmeras para que pudéssemos seguir com a conversa.

Uma única entrevista não foi feita no Teams. Como o ICMBio também utiliza o Teams, o interlocutor, um analista ambiental, teve receio em utilizar essa plataforma, de forma que fomos para outra plataforma, o Meet, da Google. Nesse dia, um misto de situações atravessou o encontro: a mudança de plataforma, somada com uma série de problemas pessoais meus, resultaram em um dos piores pesadelos de um antropóloga em campo: não foi feito o registro em áudio da entrevista, que durou mais de uma hora. Por motivos que até hoje não compreendo, só foi feito o registro da imagem. Essa perda é lembrada todas as vezes em que, ao analisar os registros das entrevistas, eu descobro novas questões que surgem dali. Questões essas que eu não havia me dado conta durante a entrevista.

As primeiras perguntas eram sempre sobre a atuação do interlocutor – como é sua atuação na organização em que está atualmente e onde atuou antes disso. A última pergunta sempre era voltada a pedir sugestões de novos contatos, na tentativa de ampliar a rede de interlocutores da pesquisa. Em meio a isso, questionei as opiniões e posicionamentos dos interlocutores sobre o programa Adote um Parque, o PPI, o PAPP. Perguntei-lhes também sobre outras experiências de parcerias, os desafios e as vantagens do estabelecimento de parcerias, e como eles avaliavam as críticas feitas aos atuais programas. Se algo interessante surgia no questionário respondido pela pessoa, isso também ia parar no roteiro. Antes de finalizar a entrevista com o pedido de contato e mil agradecimentos pelo tempo, sempre arrematava o roteiro com uma última pergunta:

Em meio a todas essas discussões sobre parcerias, concessões, privatizações, somos levados a nos perguntar a quem pertencem as Unidades de Conservação, ou ainda, a quem elas se destinam. E eu queria lhe perguntar: para quem são as Unidades de Conservação? E pra quem elas deveriam ser?³³

Todas as entrevistas – com exceção da entrevista perdida – foram transcritas utilizando um programa de transcrição automática pago, o Transkriptor. O programa oferece um excelente material, com marcações temporais das falas, mas que ainda assim precisa de correções. Após o uso do programa, revisei todas as transcrições acompanhando as gravações. A medida que revisava o texto transcrito, fui categorizando as falas em uma planilha de Excel e criando códigos para me referir aos interlocutores.

O exercício ficcional que abre esse tópico não acompanhará as discussões que se seguem. Daqui em diante, serão apresentados trechos transcritos das entrevistas. Esses trechos estão categorizados como “AA”, “PQ” ou “TS”, que significam “Analista Ambiental”, “Pesquisador” ou “Terceiro Setor”, respectivamente. Cada um desses códigos é seguido por um número, que identifica o interlocutor em questão. Ao todo foram feitas 12 entrevistas, entre março e julho de 2022. Uma, com um analista ambiental, foi perdida. Essa entrevista não ganhou um código, pois não há falas para referenciar. Das entrevistas registradas em áudio e vídeo, 2 foram com pesquisadores, 3 com atores do terceiro setor, e 6 com analistas ambientais.

2.4. Parcerias na gestão de UCs: fundamentais, mas depende...

Como parte da análise das entrevistas e dos questionários, procurei identificar concordâncias e discordâncias entre os discursos de meus interlocutores. A concordância mais evidente que identifiquei foi que, para praticamente todos os interlocutores, as parcerias na gestão de Unidades de Conservação são tidas como fundamentais.

O gráfico da figura 15 permite observar que grande parte dos interlocutores concordou total ou parcialmente com a necessidade de “costurar iniciativas” para garantir a proteção da biodiversidade presente nas unidades de conservação, independente dos parceiros. Essa concordância em torno da importância das parcerias também se expressou nas falas de alguns interlocutores: “É imprescindível que os parques e reservas brasileiros sejam geridos com parcerias” (AA-2).

³³ Adiante neste capítulo abordo o conteúdo dos questionários e das entrevistas, mas as respostas à essa questão especialmente serão tratadas no capítulo 3.

Os motivos para isso seriam vários e complementares. Um primeiro motivo é que, diante da magnitude das unidades de conservação, é inviável crer que as entidades e os agentes estatais, da forma como estão estruturados hoje, possam dar conta da gestão dessas áreas.

O estado brasileiro é notoriamente insuficiente, por um lado, para dar conta da complexidade de gerenciar, como eu já apontei, 10% do território terrestre brasileiro e mais de 20% do nosso território marinho. Nós temos um dos piores índices internacionais de servidores da área ambiental por hectare protegido. É um dos piores, talvez o pior do mundo. Então nós não... é impossível imaginar que a gente vai ter fiscais e servidores suficientes para fazer a gestão e a fiscalização de todos os nossos parques e reservas. Então, isso é **uma questão bem operacional, de que o estado brasileiro não dá conta dessa complexidade** (AA-2, grifos meus).

Os interlocutores destacaram os cortes orçamentários que as UCs vêm sofrendo, especialmente nos últimos anos. Assim, as parcerias são também acionadas como formas de apoiar a gestão dessas áreas, cujo orçamento tem sido cada vez mais deficitário.³⁴

Assim, geralmente o órgão público [...] tem um pessoal bastante reduzido. Um quadro de pessoal bastante reduzido. Você pega no máximo de 5 a 10 unidades de conservação no Brasil, que tem uma boa estrutura. Nem isso. [...] E aí entra a parceria ... **A ideia das parcerias também é para poder cobrir lacunas que o próprio estado tem dificuldade.** (TS-2, grifos meus).

No nível municipal, em geral, as prefeituras, assim como no caso do governo federal, que não tem recursos não tem orçamento. O governo estadual também não tem. Chega no município e a situação é ainda pior em termos de destinação orçamentária. (TS-1).

[...] na instituição eu trabalhava no parque, o parque nacional da Serra do Cipó. Em que a gente não tinha recurso nenhum. Nenhum mesmo. Pra ter ideia, **a gente às vezes pensava se ia mesmo abrir o parque, porque não tinha papel higiênico.** [...] (AA-1, grifos meus).

O Governo Bolsonaro tem consolidado uma política de destruição da pasta ambiental, marcada não apenas por cortes orçamentários, mas também pelo enfraquecimento sistemático das instituições responsáveis pela gestão ambiental (VILANI; FERRANTE; FEARNSSIDE, 2022). Contudo, a queda no orçamento da pasta ambiental data de antes do governo em questão. Ao menos desde o governo Dilma Rousseff, autarquias federais e estaduais indicavam dificuldades em manter a gestão das UCS: “Ao invés de investir para gerar benefícios para as populações, os governos estaduais e federal alegam não ter recursos para implementá-las e mantê-las e, em vários casos, têm optado por reduzir ou revogar UCs” (IMAZON, 2015, p. 9). Rodrigues e

³⁴ Voltarei a tratar desse aspecto mais adiante, visto que ele repercute em discordâncias entre os interlocutores: para alguns entrevistados, os cortes no orçamento público destinado às UCs podem sinalizar uma precarização intencional com o interesse de criar argumentos para estabelecer relações com a iniciativa privada, tornando as áreas protegidas dependentes de capital privado.

Abrucio (2019) também já haviam identificado discursos semelhantes aos de meus interlocutores.

O “rombo” associado à deficiência de recursos financeiros e humanos na área ambiental também foi ressaltado por outro interlocutor que entende que a parceria é uma condição essencial para que as instituições ambientais possam cumprir a missão institucional do Estado, caso contrário não seria possível realizar as diversas funções com qualidade. (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019, p. 111).

Assim, as parcerias são entendidas como formas de apoiar a gestão da conservação ambiental, visto que podem funcionar como mecanismos de captação de recursos financeiros. É preciso, no entanto, segundo certo ponto de vista, que o Estado brasileiro fortaleça suas instituições de gestão da natureza, de forma que as parcerias sejam um incremento aos recursos da gestão de UCs e não a principal fonte de renda. Isso foi reforçado em uma fala de um interlocutor:

Não me parece que a maior potência ambiental do planeta, que é o Brasil, dependa ou deva depender de doações ou de aporte privado para fazer a gestão dos nossos parques e reservas. Deveria ser uma política pública estrutural, de estado. **Uma política com orçamento público robusto, para que a gente não dependesse dos sabores ou vontades do mercado para funcionar bem ou mal alguma unidade de conservação** (AA-2, grifos meus).

De todo modo, mesmo que o Estado brasileiro tivesse recursos financeiros e humanos para garantir a plena gestão das unidades de conservação (e ele deveria ter), ainda haveria motivo para incentivar parcerias. Parcerias poderiam aproximar a sociedade civil e entidades não estatais da gestão dessas áreas que, embora sejam bens públicos, costumam ser entendidas como exclusivamente pertencentes ao Estado.

Ainda que tivéssemos capacidade de contratar milhares de servidores, ainda assim eu consideraria **indispensável** a celebração de pactos de parcerias com a sociedade para a gestão das unidades de conservação (AA-2, grifos meus).

Isso me parece que é um ponto indispensável, é muito mais complexo do que o governo pode fazer e não só isso. **É necessário que a sociedade se envolva até para aumentar o pertencimento, o amor da população pelos parques e reservas, então aí é imprescindível essa parceria.** (AA-2, grifos meus).

Eu acho que ela [a parceria] é a principal ferramenta que a gente tem para estabelecer uma relação com a sociedade. A sociedade precisa compreender a importância das áreas naturais, compreender a importância da sustentabilidade, a importância do meio ambiente, digamos assim, de maneira ampla. [...] **Então é a questão mesmo do velho jargão: conhecer pra conservar.** (AA-6, grifos meus).

As parcerias são entendidas como tendo o potencial de apoiar a gestão do uso público das UCs. Elas podem, portanto, criar estratégias de aproximação das pessoas ao

espaço, promovendo não só a visitação, mas também a educação ambiental. A expectativa é que esses esforços promovam a aproximação da sociedade civil com as UCs, que as pessoas conheçam as UCs e se mobilizem também para protegê-las. Todo esse processo tem o potencial de transformar as UCs em “lugares”. Para Garcia et al (2018), “lugar” é um conceito da geografia frequentemente usado para pensar a gestão de UCs. Os espaços tornam-se lugares como fruto de interações sociais. Conforme Tuan, “quando o espaço nos é inteiramente familiar, passa a ser lugar” (1983, p. 83).

A noção de “lugar” também foi discutida por uma interlocutora: “Agora o conjunto das áreas protegidas, dos **nossos bens naturais e patrimônio histórico-cultural**, eles deveriam ser um bem percebido por toda a população. Isso passa por reconhecer a historicidade desses lugares, **esses lugares não são ‘não-lugares’.**” (AA-1, grifos meus). Para essa interlocutora, a aproximação com e o reconhecimento das áreas destinadas à conservação ambiental seriam necessários para possibilitar um resgate da historicidade desses espaços. Isso permitiria a promoção do sentimento de pertencimento a essas áreas e as parcerias seriam um veículo para alcançar esse objetivo.

Olhando atentamente para os dois programas enfocados nesta dissertação, outro elemento comum também foi percebido nas entrevistas e respostas aos questionários: esses programas não são necessariamente novos. O Programa Adote um Parque era uma ideia antiga que procurava institucionalizar acordos que já costumavam ocorrer. Já a inclusão das UCs no PPI vinha sendo estudada e incentivada há bastante tempo.

Esse governo vem aqui, e tá fazendo toda a propaganda em cima do programa de concessões, mas isso não é novo (AA-6).

Sobre um Adote um Parque, também é uma proposta antiga só sendo publicada recentemente, mas sem novidades em relação ao que já fazíamos, mas novamente devido ao atual contexto político, tem sido (na minha opinião) enviesada. (AA-3, no questionário).

[...] esse tipo de ação né, tipo de parceria, ela já acontece desde sempre dentro do instituto. A gente só não tinha nome bonito e puxado com a publicidade pelo Ministério (AA-3).

Primeira coisa: eu acho que é importante fazer uma linha, né? É de como surgiu essa questão. Não é recente essa questão do público, do privado na gestão de áreas protegidas. Já tem iniciativas anteriores. No entanto, por exemplo, o Adote um Parque, ele começou na época que eu ainda estava no Ministério do Ambiente, Carlos Minc era o Ministro do Meio Ambiente e ele teve essa mesma iniciativa (PQ-2).

Vejamos mais atentamente como os interlocutores avaliam e compreendem ambos os programas, e também como se posicionam perante as críticas já identificadas e apontadas no capítulo anterior.

2.5. O PPI e as concessões, segundo os interlocutores

O Programa de Parcerias e Investimentos, no que diz respeito aos Parques e Florestas inclusos nele, propõe principalmente as concessões. De acordo com a Lei nº 8.987/1995, a concessão, junto às permissões e às autorizações, são parcerias categorizadas na modalidade “delegação de serviços”. Isto é, o Estado firma parcerias para lhe apoiar na oferta de determinados serviços, normalmente na gestão do Uso Público da UC.

As autorizações são simples, são precárias e a gente pode a qualquer momento, a gente pode cancelar. [...] então são serviços muito simples, como por exemplo, eu tô aqui no parque nacional. Seria interessante que alguém vendesse picolé aqui perto do centro de visitantes ou que alguém alugasse bicicletas. Ou que alguém tivesse um food truck para vender lanche. (AA-4).

[...] a gente tem os condutores de visitantes que são autorizados. A gente tem um passeio embarcado, que são autorizações. A gente tem um mergulho, que são autorizações, né, isso a gente vê Brasil afora. Se você for para Jericoacoara, tem lá o transporte terrestre, o passeio dos hoteleiros, pra autorização. Se você vai para a Costa dos Corais e faz um passeio de barco ali em Maragogi, são autorizações. Então, na verdade, isso é o principal instrumento que a gente trabalha no instituto. (AA-3).

A gente tem as permissões que são... Também são de natureza precária. Normalmente não tem um investimento muito grande por parte da pessoa jurídica. É uma relação com uma pessoa jurídica. A gente não tem um contrato, mas tem um termo de permissão que é bem mais simples, tem algumas cláusulas ali que precisam também ser obedecidas. Tanto pelo permissionário como para quem está concedendo a permissão [...] o permissionário, então não tem um grande investimento inicial para começar a operar esse serviço. Normalmente tem uma outorga. É como se fosse um aluguel, ele faz uso de um espaço público. (AA-4).

Esse conjunto de parcerias de delegação de serviços são entendidas por vários analistas ambientais do ICMBio como fundamentais para a manutenção da visitação em UCs. Em várias entrevistas, os analistas relataram as dificuldades de manter alguns serviços sem as parcerias em UCs em que a visitação e o turismo são muito frequentes. A oferta de serviços como alimentação, condutores e guias de visitantes, administração da portaria e atendimento emergencial em caso de acidentes foram alguns dos principais exemplos, junto à dificuldade de abastecer o parque com água e papel higiênico. Diante dessas dificuldades tão práticas e recorrentes no dia a dia, uma interlocutora inclusive pontuou o constrangimento em ter de cobrar o valor do ingresso na UC, sem ter condições de oferecer nenhum serviço mínimo para o visitante.

São necessárias até a parceria com a iniciativa privada, por exemplo, essa parte toda de visitação, de repente, exploração de bares, restaurantes. Vigilância, limpeza, são atividades que a meu ver, **não é a atividade essencial da unidade de conservação** e que podem perfeitamente ser objeto de **terceirização** (TS-2, grifos meus).

Abrirei aqui um parêntese para tratar de uma nova categoria que, embora tenha surgido em algumas entrevistas, não havia sido mencionada no corpo do texto desta dissertação: a terceirização. Assim como a confusão entre privatização e concessão, também é possível esclarecer as diferenças entre terceirização e concessão do ponto de vista jurídico. A terceirização é regida pela Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666/93, enquanto as concessões passam pela Lei nº 11.079/2004 e a já citada lei de 1995. No entanto, alguns autores propõem análises em que a terceirização e a delegação de serviços são tidas como bastante semelhantes. Para Bandeira de Mello:

Terceirização significa, pura e simplesmente, passar para particulares tarefas que vinham sendo desempenhadas pelo Estado. Daí, que este rótulo abriga os mais distintos instrumentos jurídicos, já que se pode repassar a particulares atividades públicas por meio de concessão, permissão, delegação, contrato administrativo de obras, de prestação de serviços etc. (2015, p. 230-231).

Parece haver, portanto, certo debate entre os estudiosos do direito sobre as diferenciações conceituais práticas entre terceirização e concessões. Encerro aqui meu parêntese.

A fala anterior do interlocutor TS-2 demonstra que também alguns atores do terceiro setor concordam que, em determinados casos, a concessão, autorização ou permissão de serviços a empresas privadas podem ser interessantes para a manutenção da visitação em UCs. A portaria das UCs é vista como uma das funções que pode ser destinada a parcerias com entes privados. Conforme relatado por analistas ambientais, sem uma forma estruturada de arrecadação dos ingressos, os analistas ambientais tornam-se os responsáveis por essa tarefa e precisam, ao fim do dia, depositar os valores em uma conta bancária. Além de que esses valores não são diretamente destinados à UC na qual foram arrecadados, os analistas ambientais também correm riscos de serem assaltados.

[...] portaria que é uma boa coisa a gente conceder porque se a gente arrecadar a portaria, esse dinheiro vai pro caixa único da União. A gente não consegue receber esse recurso de volta, até mesmo por conta da PEC do teto, né, que eu esqueci o número dela... Do governo Temer. E, além disso, você fica ali. A gente não tem como implementar um mecanismo de cobrança de portaria via pix, via qualquer coisa assim. E a gente ficava com esse dinheiro sendo recebido ali no caixa da unidade. Aí um infeliz tem que levar uma bolsa de dinheiro até o banco, com vários assaltos tendo acontecido. Então, assim, quando eu considero essas várias realidades, a concessão de certos serviços não é ruim. É

uma lojinha. Como é que a gente vai ficar ali? Nós, analistas, pensando num produto inovador para a lojinha? (AA-1).

Para os analistas que veem essas parcerias com empresas privadas como necessárias e parte importante da gestão de UCs, entender os limites da participação da empresa depende da compreensão das necessidades da UC e da escrita do contrato de parceria. Assim, em alguns contextos faz-se necessário um contrato de concessão, enquanto em outros serão implementadas autorizações e permissões.

De todo modo, sempre é ressaltado que o ente privado não deve assumir tarefas entendidas como “essenciais” do órgão público. O interlocutor TS-2 inclusive afirma que a parceria com um ente privado é interessante para atividades que não são essenciais nas unidades de conservação. Se conectarmos com a fala da Chefe do Parque Nacional de Jericoacoara (fala da audiência pública do PPI, transcrita no capítulo 1 desta dissertação), parece que existem pontos comuns entre as falas.

Destina-se à concessão aquilo que é visto como “não essencial”. Geralmente, o que se destina à concessão são as atividades ligadas ao Uso Público, como espaços destinados à visitação e turismo. Se o Uso Público é concessionado, os analistas ambientais podem dedicar-se ao que julgam “essencial” da UC. Livre das imposições de implementar e administrar ele mesmo essas atividades básicas e cotidianas da visitação, o analista ambiental pode se dedicar à conservação da biodiversidade. Com relação às concessões, seu trabalho se “resumiria” a contratar as parcerias e fiscalizá-las. Por isso, o ingresso das UCs no PPI foi comemorado por alguns analistas, mesmo que esse acontecimento tenha sido alvo de críticas e reservas por outros segmentos.

A estruturação das concessões das UCs tem sido pauta no ICMBio há vários anos. Os analistas ambientais relataram enfrentar dificuldades técnicas para elaborar os contratos de concessão. Afinal, trata-se de contratos de longa duração (alguns com até 30 anos) e que envolvem grandes somas de recursos. A elaboração desse tipo de contrato envolveria um conhecimento sobre economia e modelagem de negócios, que escapa à formação da maioria dos analistas. A falta dessa expertise foi indicada como um dos motivos pelos quais a inclusão das UCs no PPI seria tão relevante.

E nós, analistas ambientais, biólogos, ou antropólogos, a gente não estudou negócios na nossa faculdade. A gente entrou no Instituto e não foi capacitado para trabalhar com licitação, com esse tipo... com empreendimentos da casa de bilhões. Então, a gente não tem essa expertise. (AA-3).

O PPI envolve a contratação de técnicos especializados em concessões, além de estudos que avaliam a viabilidade econômica dessas parcerias. Com esse tipo de apoio, os contratos de concessão passam então a ser

elaborados de forma mais “profissional”. Uma concessão nada mais é do que um contrato. É um contrato que a gente escreve bem ou escreve mal. Se ele vai mal, é porque a gente escreveu mal. (AA-3).

Esses contratos de concessão, contudo, não atendem à realidade de todas as unidades de conservação. Na realidade, existe um número pequeno de Parques Nacionais e Florestas Públicas que se beneficiam desse modelo. Nesses casos, mesmo os analistas ambientais mais críticos às concessões concordaram que parece inviável conceber a gestão da visitação dessas áreas sem considerar a concessão.

Talvez tenhamos algumas unidades de conservação no Brasil, particularmente aquelas onde é operado turismo de massa, onde concessões com grandes empresas privadas façam sentido e sejam até necessárias. É difícil imaginar que seria uma parceria público comunitária para levar turistas, por exemplo, pro Cristo Redentor, no Parque Nacional da Tijuca, ou talvez no Parque Nacional do Iguaçu, ou talvez no Parque Nacional de Fernando de Noronha. **Mas isso aí soma uma meia dúzia de parques no Brasil que teriam essa dimensão de um turismo de massa** (AA-2, grifos meus).

Não tenho dúvidas que unidades como Iguaçu, Noronha, Tijuca e as que virão como Jericoacoara, PRECISAM desse suporte da iniciativa privada com a estruturação e ordenamento da visitação pois recebem na ordem de milhões de visitantes (exceto Noronha). Dar conta de tanta gente que por sorte visita nossos patrimônios ajuda a atingir nossos objetivos de conservação. (AA-3, no questionário, grifos meus)

Nas duas citações percebemos ênfases diferentes no discurso. O interlocutor AA-2, de forma geral, avalia negativamente as parcerias com empresas, mas concorda que em determinados casos elas possam ser necessárias. Já para interlocutora AA-3, sem a participação das empresas no uso público da UC, seria inviável administrar o fluxo de visitantes que determinadas UCs recebem. Mas mesmo os analistas ambientais mais favoráveis às parcerias com entes privados também consideram que o uso abusivo desta ferramenta, sem considerar os diferentes contextos, pode prejudicar as concessões em si:

A primeira delas mais usual, são as parcerias público privadas para visitação. Tem sido bastante explorado. A minha visão em relação a isso é que a gente precisa dar um passo atrás. O tema que mais me fascina é concessões. Acho que é uma ferramenta fantástica, mas que não é uma solução absoluta. Ela é uma ferramenta peculiar. **Ela [a concessão] cabe para algumas unidades específicas e se a gente não avaliar isso antes, a gente vai acabar com a ferramenta** (AA-6, grifos meus).

Para entender em que realidades a concessão faz sentido é necessário, portanto, um planejamento que leve em conta os objetivos da UC e seu potencial. Nessa perspectiva, processos de modelagem e estudos de viabilidade econômica são elementos bases. Para ter bons estudos e bons processos, costuma-se contratar consultores. No caso

das concessões, a inclusão das UCs no PPI foi comemorada por um conjunto de servidores do ICMBio, que lutavam por isso, pois o PPI é justamente um programa que reúne uma equipe de especialistas em processos de concessão. Mas, para além das concessões, também os outros formatos de parcerias precisam ser devidamente planejados.

Eu acho que as parcerias elas são a ferramenta. Não tem como fugir disso. [...] mas também para elas acontecerem de uma maneira adequada a gente como organização precisa saber para onde quer ir. E daí, agora eu estou falando de uma organização pensando no nível da unidade de conservação. **Se a gente não tem um processo de planejamento, de estruturação da gestão prévia, a gente vai ficar fazendo parceria pra tudo quanto é lado.** (AA-6, grifos meus)

Embora as parcerias sejam entendidas como fundamentais na gestão das UCs, existem discordâncias sobre que tipos de parcerias e parceiros deveriam ser mais estimulados. Um aspecto comum entre o PPI e o Adote um Parque é que ambos são voltados a incentivar a parcerias com entidades privadas com fins lucrativos. Isso foi identificado por um conjunto de interlocutores: “O que a gente percebe hoje em dia, é uma ênfase nas parcerias com empresas, repito, pelo menos é a narrativa oficial do governo” (AA-2); “É uma política voltada para grandes empresários. Se a gente for pensar, né, porque o foco do turismo são grandes empresas” (PQ-1). Se, para alguns, essas parcerias são apenas mais uma das possibilidades, e são inclusive necessárias, para outros, a relação com empresas privadas com fins lucrativos é vista como negativa principalmente por conta destes fins.

As parcerias na modalidade de prestação de serviço são, afinal, parcerias que preveem a atuação conjunta na gestão do uso público das UC. Para o gestor dessa área, preocupado com os princípios da conservação, esse uso público se faz de muitas formas, inclusive por meio da visitação. Por outro lado, para as empresas que estão investindo recursos e procurando retornos, trata-se de um negócio: o turismo. Dessa perspectiva, a natureza é um ativo econômico que pode gerar lucros ou prejuízos.

As modelagens e os estudos de viabilidade econômica procuram justamente antecipar a capacidade daquela UC oferecer retorno financeiro. O ingresso costuma ser a forma de captação de recursos mais frequente, mas não precisa ser a única. Existe uma variedade de investimentos possíveis de serem realizados em uma UC que permite a visitação. Desde centro de visitantes, lojas de souvenirs, restaurantes, guias turísticos, até outras atividades como escalada, trekking, rapel, rafting, tirolesa, ciclismo e outras. Desde

que alinhado com o plano de manejo da UC³⁵ e com o contrato estabelecido, a empresa pode criar variadas modalidades de atividades para os visitantes.

É bastante provável, contudo, que o recurso investido demore a dar o retorno esperado, ou mesmo que esse retorno não se concretize. Nesse cenário em que as projeções não se concretizam, existe o risco de o concessionário reduzir a qualidade de determinados serviços na tentativa de ter lucros. Esse tipo de situação, que configura uma parceria ruim, precisa ser fiscalizado pelos órgãos gestores das UCs e foi relatada por uma analista ambiental entrevistada.

Então, assim, quando você prevê no contrato de concessão ou num estudo de viabilidade econômica, você faz projeções “Ah, tá. A gente espera ter tantos visitantes por mês e o valor do ingresso é tal” Eu tô falando assim, bem grosso modo. “Então [...] você vai lucrar isso.” Só que na prática, você tem várias ocorrências ao longo do caminho, que às vezes fazem o empresário, o concessionário gastar mais dinheiro. E aí ele vai ficar sempre querendo economizar nos gastos e querendo lucrar mais. **Então, não necessariamente a qualidade do serviço ela vai ser a prioridade, eu acho. Para a empresa concessionária é sempre o lucro. [...] E aí, isso dá um trabalhão para quem está fiscalizando, [...] porque se você não está olhando muito com uma lupa: “Deixa eu ver como é que está a qualidade do serviço” [...] E a qualidade do serviço com o tempo vai caindo. Se o cara vai ter [...] mais gastos com algumas coisas que não foram previstas, ele vai pecando na qualidade do serviço. [...] Então, assim para dar a minha opinião pessoal, eu não curto muito as concessões, não. Não vejo elas funcionarem bem. Elas são muito bonitas na teoria, mas na prática elas são muito onerosas para nós analistas,** assim de ficar cuidando do objetivo final, que é prestar um serviço de qualidade para visitantes, entendeu? (AA-4, grifos meus).

A reflexão desta analista ambiental, que atua em uma UC na qual opera uma concessão, coloca em xeque a teoria de que, ao concessionar o uso público, os servidores do ICMBio teriam mais tempo e recursos para atividades mais voltadas à conservação. Da perspectiva da interlocutora AA-4, a concessão cria uma demanda aos analistas ambientais, a da fiscalização, que por sua vez é também bastante onerosa. Vale ressaltar que ela não levanta dúvidas sobre a habilidade do setor privado em fornecer um serviço de visitação. Sua crítica diz respeito aos valores e princípios do concessionário, que podem não necessariamente estar alinhados aos valores da UC e de seu uso público.

2.6. Adote um Parque “deu deserto”?

³⁵ Em alguns casos, plano de manejo são elaboradas em parcerias com universidades, institutos de pesquisas e ONGs.

Desde seu lançamento, o Programa Adote um Parque tem sido alvo de inúmeras críticas.³⁶ Seu próprio nome gerou desconfortos entre vários atores. Desconfortos esses que foram apresentados pelos interlocutores desta pesquisa. Desde a noção de “adote” até o uso do termo “parque”, nada escapou àqueles que se preocuparam com as investidas do então Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, que foi exonerado do cargo em 23 de junho de 2021.

PQ-2: o próprio nome já diz, que você tá investindo em situações que estão frágeis ou que estão sem uma cobertura ou que estão sem uma.... Não vou dizer dono ou propriedade, porque eu acho que não é bem assim. Mas o nome...

V: Estão órfãs?

PQ-2: Então, é isso! Exato, órfãs. (PQ-2)

Povos e comunidades tradicionais não são órfãos para serem adotados, os programas em andamento estão violando direitos de povos e comunidades tradicionais. (Pedagoga e extrativista, no questionário, grifos meus).

O uso do termo “adotar” gerou uma série de questionamentos. Que tipo de efeitos a adoção teria sobre a gestão das UCs? Ao adotar uma UC, a empresa seria responsável por administrar quais aspectos da gestão dessa área? O que acontece nas situações em que já estão firmados outros contratos nas UCs, como os Contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRUs) com associações de comunidades locais? Todas as preocupações que já circundavam as concessões foram levadas para o caso desse programa.

O programa também se utilizou do termo “Parque”, mas essa não foi a única categoria incluída nele. Em realidade, de acordo com o levantamento feito pelo Terra de Direitos (2021), das 132 UCs incluídas no programa, apenas 21 são Parques. Ao todo, o programa abarcou 41 UCs de Proteção Integral e 91 de Uso Sustentável, incluindo Resexs. A inclusão dessa categoria provocou imediata reação das populações extrativistas, que emitiram uma nota criticando o programa (analisada no capítulo 1).

Foi muito simbólica a resistência ao Adote um Parque logo depois do lançamento oficial do programa, quando CNS, o Conselho Nacional de Populações Extrativistas, que é o antigo conselho nacional de seringueiros [...]. **O CNS se pronunciou rapidamente dizendo “Resexs não são parque” e ali falando “nós não queremos o programa adote um parque aqui para reservas extrativistas. Não confundam os modelos”**. Então, esse é o problema do adote um parque: ele depende, vamos dizer assim, da boa vontade de empresas, para que os parques recebam seus recursos. (AA-2, grifos meus).

³⁶ Parte delas foram apresentadas no capítulo 1. Como os analistas ambientais e demais interlocutores também se pronunciaram sobre o programa, por vezes indicando as mesmas críticas, retomarei elas aqui, acionando suas falas.

A fala deste analista ambiental expressa o desconforto gerado em determinados atores pelo uso indiscriminado do termo “parque”. Outra analista ambiental refletiu que seja este programa, seja o PPI, ao ignorarem as diferenças das categorias das UCs, a presença de povos tradicionais e mesmo as inúmeras situações de sobreposições territoriais existentes, “desconsideraram a base de conhecimentos e experiências construídas pelo ICMBio”.

O decreto nº 10.623/2021, que instituiu o Programa Adote um Parque, não faz nenhuma menção às terras indígenas, aos territórios quilombolas e às áreas de populações tradicionais, mesmo com todas as informações já produzidas pelo ICMBio sobre as UCs que estão em situações de sobreposições com esses territórios. (Analista ambiental, no questionário).

Duas questões do formulário online abordaram o programa Adote um Parque, trazendo em seu conteúdo trechos da publicação do Terra de Direitos sobre o programa (as questões também abordam o PPI). A partir das respostas dadas a essas questões, observa-se que elas dividiram opiniões.

Os gráficos das figuras 11 e 14 explicitam as respostas dadas às perguntas no formulário e evidenciam que tanto o programa Adote um Parque, quanto o PPI dividiram as opiniões entre os interlocutores. Entre os pesquisadores houve certa concordância de que esses projetos trazem malefícios para as comunidades tradicionais, na medida em que violam seus direitos e promovem *greenwashing*. Todavia, as categorias analistas ambientais e atores do terceiro setor não deram respostas homogêneas, o que indica que existem diferentes entendimentos sobre a questão para os atores de cada uma dessas categorias.

Destaco a existência de, pelo menos, três posicionamentos em relação ao Adote um Parque. Um marcado pelas críticas ao programa, conforme expresso nas cartas de posicionamento do capítulo 1 e nas manifestações de vários interlocutores. Outro é o do governo federal, que, embora não esteja representado em nenhuma fala de interlocutores até o momento, se expressa pelo discurso oficial nos documentos e nas audiências analisadas no capítulo anterior. Em um terceiro posicionamento, alguns interlocutores mostraram-se favoráveis ao programa. Esses, contudo, fizeram questão de marcar um distanciamento com o então governo federal. Para uma analista ambiental, que vê o programa como uma boa oportunidade de receber recursos e estabelecer novas parcerias, o governo federal apenas procurou oficializar uma política que já vinha sendo conduzida, dando-lhe um novo nome.

Sobre o Adote um Parque, **também é uma proposta antiga só sendo publicada recentemente, mas sem novidades em relação ao que já fazíamos**, mas novamente devido ao atual contexto político, tem sido (na minha opinião) enviesada. (AA-3, no questionário, grifos meus).

Eu gostaria que as pessoas que estão pesquisando o tema não dessem mérito para esse governo em uma política pública que é boa e que não é resultado deles. **Eles podem falar um monte de besteira, mas quem escreve e carrega o piano são os técnicos do órgão.** (AA-3, no questionário, grifos meus).

Então, o que eu acho ruim, que é uma coisa que eu expressei no questionário, é quando a gente tenta vincular qualquer programa ou qualquer iniciativa a governo [...] **colocar como uma parte da gente vender as unidades do governo Bolsonaro é a gente querer dar crédito para quem não merece, tá?** Porque o programa é legal. Por que que ele não é legal? Se unidade de conservação não quer aquele apoio, se o apoio não é bem-vindo... (AA-3, grifos meus).

Para essa analista, o programa é vantajoso e importante. Sua associação ao então governo teria provocado reações negativas, promovidas inclusive pelas falas dos membros do governo Bolsonaro (2019-2022), como o Ministro do Meio Ambiente e gestores que ocupam cargos de confiança. No entanto, quando desenvolvido na prática, esse e outros programas passam pelo trabalho dos analistas ambientais, estes sim tidos como os responsáveis por “carregar o piano”. Essa interlocutora, embora não tenha acompanhado de forma mais próxima o programa, afirmou conhecê-lo minimamente. Nesse sentido, vale ressaltar que boa parte dos interlocutores críticos a ele indicaram não o conhecer tão bem. Muitos, inclusive, evitaram emitir opiniões justamente por desconhecer detalhes do programa. “Estou super por fora de como funciona o adote um parque” (AA-4).

Um interlocutor, advindo do terceiro setor, deu um relato positivo sobre o programa e sua entrevista foi particularmente interessante. Quando questionado genericamente sobre o programa, o interlocutor expressou receios e desconfortos com o programa Adote um Parque. Não obstante, como parte da análise documental feita sobre o programa na plataforma de Acesso à Informação, identifiquei que a organização da qual este interlocutor faz parte está envolvida na execução das atividades da única “adoção” de UC que foi concretizada pelo programa. Aproveitei, portanto, a oportunidade de entrevistá-lo para questionar sobre esse envolvimento.

Valentina: Eu fui procurar essa documentação e, na verdade, eu encontrei que tem uma parte do documento citando o [nome da organização] dentro dessa atividade. E eu queria aproveitar essa oportunidade para perguntar se você sabe de alguma coisa sobre como vai funcionar essa participação do instituto.

Interlocutor: Eu sei, assim, eu não quis comentar porque eu não sabia quanto podia ser público ou não isso, mas se você achou na internet, eu acho que já foi divulgado. Então, até esse momento, o que parece estar acontecendo, é uma coisa bacana. Porque é uma UC, que fica aqui no [local], com zero informações sobre a região. E o que está sendo discutido agora é justamente fazer um levantamento social e biológico da região com o recurso da [empresa], [que] está adotando a UC. Então assim, nesse sentido, é super legal. **Vai ser um recurso privado, que vai ajudar a... Vai possibilitar que a gente conheça melhor aquela UC. Então, se as coisas forem nesses termos [...] eu acho maravilhoso, porque a informação científica está sendo gerada.** (diálogo com interlocutor de pesquisa, grifos meus)³⁷

Percebe-se então que, ao explicitar sua conexão com o programa, o interlocutor reconheceu que podem existir benefícios na proposta. Isso após ter feito várias críticas ao programa. Deve-se destacar que, mesmo após reconhecer sua participação no Adote um Parque, esse interlocutor afirmou que não tem conhecimento sobre como outras adoções serão realizadas e que todo o processo em questão é bastante confuso e pouco transparente. Assim, ele reafirmou suas preocupações e desconfianças em relação ao programa.

Vale aqui abrir um parêntese. Essa circunstância permitiu refletir sobre questões elementares das pesquisas feitas no âmbito das Ciências Sociais: as pessoas tendem a emitir opiniões e se posicionar sempre levando em conta a composição da situação social em que estão inseridas. Assim, nossos interlocutores omitem e revelam opiniões sempre considerando quem está recebendo tais opiniões. Ao recorrer a entrevistas pude acessar parte dessas opiniões, mas por não conseguir acompanhar esses analistas em seu cotidiano, interagindo uns com os outros, principalmente em reuniões, perdi grande parte da dinâmica de sua realidade social, que pode afetar e alterar seus posicionamentos e perspectivas. Reconheço, portanto, que essa é uma das principais limitações deste trabalho.

Ao mesmo tempo, por não ter me limitado às entrevistas e ter explorado outros caminhos, ampliei o campo de possibilidades deste trabalho. A análise de documentos, notícias, sites, audiências gravadas e mesmo o questionário, permitiram a formulação de questões específicas para cada interlocutor. Foi graças a esse esforço, desenvolvido antes e durante o período de entrevistas, que pude questionar esse interlocutor e obter mais detalhes sobre sua participação no Adote um Parque. Assim, creio que este trabalho se apresenta como um esforço de mobilizar as perspectivas de atores institucionais e convida

³⁷Aqui, optei por não identificar o interlocutor como venho fazendo - utilizando AA, TS e PQ - de forma a preservar ao máximo sua anonimidade.

outros a empenhar novos esforços para avançar neste campo, explorando outros espaços que esta pesquisa não pôde alcançar.

Encerrado o parêntese, vale ainda discutir o insucesso do Programa Adote um Parque. Falando sobre as concessões, uma interlocutora utilizou uma expressão que, de certa forma, cabe ao Adote um Parque. Quando os editais não conseguem receber muitos interessados, ou não conseguem concretizar a assinatura de contratos, diz-se que eles “dão desertos”. Apesar de ter tido propostas e ter fechado uma adoção, os interlocutores reconhecem que, nessa tentativa feita pelo governo federal, o Programa Adote um Parque foi um fracasso. Isso, no entanto, não significa dizer que ele não pode ressurgir, com outra cara, outro nome, mas a mesma proposta.

Nós já tivemos muitas experiências frustradas no passado. Teve um ano... eu não trabalhava ainda no uso público, mas que foram publicados... acho que 7 editais. Os 7 deram desertos que a gente chama, ou seja, ninguém participou. (AA-3).

Esse adote um parque, não decolou. Eu acho que isso aí é, bom, ele vai voltar, é isso que eu tô te falando, ele vai voltar. (PQ-2, grifos meus).

Vale ainda acrescentar que, se do ponto de vista dos objetivos declarados da política pública a nível federal o programa não foi bem-sucedido, isso não significa dizer que as adoções de modo geral são ineficazes. Parcerias focadas na transferência de recursos financeiros para garantir atividades de proteção ambiental já eram uma realidade antes mesmo do programa em questão, mas permaneceram restritas a determinados contextos. É o caso da parceria entre a Fundação Toyota do Brasil, SOS Mata Atlântica e ICMBio, que resultou no Projeto Toyota APA Costa dos Corais, que desde 2011 repassa recursos para a preservação de recifes de corais e demais ecossistemas locais, além de incentivar atividades de educação ambiental.³⁸ Além disso, apesar de ter “fracassado” por não ter viabilizado muitas adoções, mesmo assim o Adote um Parque produziu efeitos na realidade social, como, por exemplo, permitindo as práticas de *greenwashing* descritas no capítulo anterior.

2.7. Do ponto de vista dos interlocutores: retomando as principais críticas

No capítulo anterior já foram apresentados os argumentos que têm justificado o incentivo ao programa Adote um Parque e ao PPI: a carência de recursos financeiros e

³⁸ A descrição deste projeto está na página online da Fundação Toyota Brasil. Com esta breve informação, não fica claro se existem ou não conflitos de alguma ordem com populações locais. Veja mais sobre este projeto no website: <https://www.fundacaotoyotado brasil.org.br/projetos/projeto-toyota-apa-costa-dos-corais/>

humanos na gestão de UCs. Diante da crônica dificuldade orçamentária do governo, a salvação dessas áreas seria o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada com fins lucrativos. Isso reverberou nas entrevistas, seja com analistas ambientais, seja com pesquisadores e atores do terceiro setor.

O que que aconteceu nessa atual gestão? O discurso principal é aquele discurso mais básico, neoliberal, que a gente conhece de que as instituições estão falidas, que não tem orçamento, que a expertise do privado.... O privado tem agilidade e flexibilidade para gerir as áreas. Então, o principal discurso econômico é de questão financeira, é de ordem financeira. [...] Onde **o estado enxerga essas áreas como uma despesa ao invés de como investimento**, no sentido do termo. Porque quando a gente fala de contas públicas é gasto mesmo, gasto despesa. (PQ-2, grifos meus).

Ambos os programas abriram margens para preocupações desse tipo, mas o Adote o Parque gerou muitas incertezas entre atores que acompanharam seu desdobramento (ou a falta de informações clara sobre os desdobramentos). Outro interlocutor expressou inclusive sua preocupação com um cenário hipotético em que uma UC fosse adotada por uma empresa de mineração. Será que haveria ali minério de interesse para a empresa? Apesar disso, o que parece mais provável, de acordo com os interlocutores, é que essas empresas utilizem do programa para mascarar outros problemas ambientais causados por elas. Esse fenômeno, o greenwashing, já foi abordado no capítulo anterior, mas vale retomá-lo aqui, justamente por ter sido apontado por algum/mas analistas ambientais.

E agora esses novos programas, de patrocínio, é esse do adote um parque tal. Aí eles foram feitos desvinculados da gestão, da discussão dos técnicos. É uma coisa que veio do MMA. E que tem muita cara de greewashing mesmo. (AA-1).

Quanto às concessões, o incentivo exclusivo à iniciativa privada é visto com alerta por alguns autores. Afinal, é preciso ter cautela com estratégias que deturpem a missão da conservação ambiental, tornando as UCs um mercado a ser explorado, ou áreas que servem apenas para atrair turistas (RODRIGUES; GODOY, 2013). Para alguns interlocutores, é justamente isso que vem ocorrendo:

A agenda do governo brasileiro voltada às parcerias em suas diferentes modalidades (concessões, permissões etc.) é claramente baseada em uma visão neoliberal que desconsidera diversas dimensões e conflitos (Pesquisador da USP, no questionário).

Considerando o acesso ao ambiente ecologicamente saudável como um bem comum e o direito constitucional de usufruto dos serviços ambientais proporcionados pelas áreas protegidas, as parcerias nestes territórios devem garantir o acesso aos diversos tipos de público, proporcionando bem-estar e benefícios à saúde. No entanto, **um dos principais fundamentos das parcerias defendido em documentos institucionais, públicos e privados, baseia-se numa perspectiva**

neoliberal, evidenciando o corte de investimentos públicos, a extinção ou o enxugamento de pastas e funções que permeiam a administração pública em áreas como educação, cultura e meio ambiente (Pesquisadora vinculada à ALERJ, no questionário, grifos meus).

Essas críticas à participação da iniciativa privada na gestão do uso público de UCs não são homogêneas. Como já ficou evidente em citações anteriores, um amplo conjunto de atores, dentro e fora das instâncias públicas, vê com bons olhos esse envolvimento, ou ao menos não acha “adequado demonizar a iniciativa privada” (pesquisador da UnB, no questionário). O que também parece fazer parte do discurso desses sujeitos é que as instituições ambientais precisam ser fortalecidas para atuar em conjunto com empresas:

O problema central é o desmonte institucional dos órgãos ambientais, que vai muito além do programa mencionado (Ator do terceiro setor, no questionário).

A fragilidade maior está na precarização, recursos decrescentes e desmantelamento dos órgãos ambientais (Pesquisador da UnB, no questionário).

Toda a forma de parceria é interessante **mantendo-se a responsabilização da gestão com o Estado** e dando protagonismo a todos os entes estabelecidos no território (Analista ambiental, no questionário, grifos meus).

Parece então que, ao mesmo tempo em que a carência de recursos é motivo para incentivar a parceria público-privada, ela também é um empecilho à garantia de boas parcerias. Para um conjunto de atores, as empresas convidadas a participar desses programas não podem assumir atividades ligadas à gestão da UC, ou seja, atividades que envolvam a proteção da biodiversidade. Uma vez que essas atividades são vistas como a principal finalidade das UCs, entende-se que elas devam permanecer atreladas ao ICMBio. Além disso, sejam as atividades previstas no Adote um Parque, sejam as concessões, precisam ser acompanhadas e fiscalizadas por uma ampla equipe de analistas ambientais, que vai garantir a qualidade do serviço prestado no uso público, bem como a observância dos objetivos da UC. Mas sem recursos, a atuação do órgão gestor ficar comprometida.

Para uma interlocutora, parte do motivo pelo qual o Programa Adote um Parque esbarrou no “deserto de adoções” foi a incompetência dos membros da gestão bolsonarista do Ministério do Meio Ambiente. Após um período de mudança de cadeiras nos órgãos ambientais e, inclusive, de substituição do corpo técnico do MMA e do

ICMBio,³⁹ os responsáveis pelos programas de parcerias tiveram de enfrentar burocracias e tecnicidades que impediram um avanço mais fluido das propostas.

Houve uma eliminação do corpo técnico. No MMA foi horrível, muito ruim. Foi mais grave ainda que o Instituto Chico Mendes ou que o Ibama. O corpo técnico foi completamente alijado mesmo de tudo. **Então, existe também muita incompetência.** Então, por um lado existe a imposição de agendas e tudo mais, mas existe muita incompetência. **Então, como eles entraram numa arrogância terrível, não construíram com os técnicos, eles também esbarraram num monte de impedimentos que nem imaginavam.** Então, o Ministério Público entrando com vários questionamentos. E tem que responder sem nem saber do que se trata. A gente está lidando com pessoas que não tinham ideia do que fosse uma reserva extrativista (AA-1, grifos meus).

Além da incompetência indicada pela interlocutora, a falta de transparência e de participação social em torno dos programas também foram criticadas pelos interlocutores. Essas críticas já estavam presentes nas cartas e nas notas de posicionamento, apresentadas no capítulo 1 e foram mencionadas nas entrevistas e nos formulários. Quando questionados sobre os temas, vários analistas ambientais enfatizaram que, não só esses programas não alcançaram a população, como também não foram discutidos com os analistas ambientais.

Mas não são participativos nem com os órgãos do instituto, nem com os servidores do instituto Chico Mendes (AA-1).

As críticas não são infundadas, são críticas pertinentes. **De fato, a participação é pequena ou irrisória, seja na discussão com a sociedade civil, antes de lançar esses programas, seja sequer a discussão com o próprio quadro técnico dos órgãos ambientais.** Me parece que é uma orientação macro governamental que está para além do próprio Ministério do Meio Ambiente. Ou seja, de novo, é uma orientação macroeconômica de política econômica neoliberal, ao qual o Ministério do Meio Ambiente corresponde, assim como outros tantos ministérios. Então, eu não acho que é só uma política ambiental, é uma política do governo, amplificar esses processos neoliberais, de entrega do patrimônio público para a gestão privada (AA-2, grifos meus).

Não obstante, houve quem se opôs a essa crítica. Uma analista ambiental, que esteve mais próxima da discussão dos programas, afirmou que houve audiências e espaços para a consulta e que eles foram noticiados na internet. Ela reconheceu que,

³⁹ Em 2020, foi publicado um decreto que extinguiu 11 coordenações regionais, substituindo-as por cinco gerências, uma por região no país (WENZEL, 2020). A justificativa do governo era “obter ganhos em eficiência gerencial e otimização dos recursos” (ICMBIO, 2020). Em meio a isso também foram exonerados membros do ICMBio que se opunham às mudanças, sendo estes substituídos por militares. A Ascema Nacional se pronunciou denunciando essa situação em uma carta aberta à sociedade (ASCEMA, 2020). Vale notar que, em setembro de 2022, o ICMBio publicou um decreto aprovando uma nova estrutura regimental, na qual são criadas 11 coordenações nas gerências regionais, “possibilitando melhor distribuição das atribuições e maior autonomia e qualidade para o atendimento ao cidadão” (ICMBIO, 2022). Não ficou claro se essas coordenações terão o mesmo formato que tinham outrora.

infelizmente, é possível que esses eventos não alcancem todos os interessados, mas afirmar que não houve participação é desconsiderar tais audiências e eventos que ocorreram.

Pode ser que tenha sido um processo que tenha faltado mais reuniões do que do que poderia. Sempre tem. Eu não tenho dúvida assim, de que que tem lugares em que você poderia ter mais participação, poderia ter mais contribuições. Mas dizer que não acontece é mentira, porque isso a gente vê na minha prática, você colocar no Google e começar a pesquisar as consultas naquele local, falar com os gestores (AA-3).

Além disso, para uma interlocutora, é preciso ter em conta que processos da administração pública nem sempre podem ser inteiramente publicizados. Eles têm momentos para serem divulgados, de modo a não ferir o processo de licitação.

A gente precisa talvez, estruturar o que é que a gente está chamando de transparência. **Porque essa transparência também ela não é indiscriminada. A gente está falando de licitação e licitação tem todas essas restrições. E não é para não ter transparência. Ele tem transparência sim. Só que é numa fase específica,** não existe a “participativite aguda” também, que muitas vezes a gente gosta. A gente gosta bastante disso. (AA-6, grifos meus).

Soma-se a isso as dificuldades que o ICMBio e demais órgãos de gestão de UCs enfrentam em comunicar suas ações internamente, mas em especial ao público externo, conforme reconheceu uma analista ambiental.

Eu consigo ver muita dúvida e é péssimo [...]. É onde gera todos os conflitos, todas as más interpretações. A gente comunica muito mal. **As pessoas são contrárias à concessão e a qualquer apoio privado por falta de informação nossa.** Então, a falha é toda nossa, todinha. Qualquer pedra que a gente recebe, é falha nossa de comunicação. Não é que as pessoas querem só falar mal, não, é falha nossa de comunicação e eu não tenho dúvida quanto a gente comunica mal (AA-3, grifos meus).

Afirmar que o posicionamento contrário à concessão e parceria com entes privados deve-se exclusivamente à falta de informação pode ser um exagero. Retomarei essa questão no próximo capítulo. Por ora, é preciso encarar a presença de perspectivas contraditórias no que diz respeito ao processo participativo e consultivo em torno dos programas que incentivam as parcerias com empresas. Para alguns interlocutores, os programas pecaram muito em garantir a transparência e a participação. Para outros, houve o espaço necessário e dizer o contrário é uma falácia, ou um sintoma de uma “participativite aguda”, como caracterizou uma interlocutora acima. Compreender essas perspectivas distintas exige refletir sobre o que se entende por participação e controle social.

A necessidade de maior participação social em diversas esferas da sociedade, inclusive na política de conservação ambiental, se instituiu a partir do período da redemocratização no Brasil, contrastando com o período da Ditadura Militar, conforme analisei em outro lugar:

Esta ampla participação da sociedade foi na contramão da história nacional, marcada por um limitado acesso das pessoas ao processo de tomada de decisões. Acredita-se que, ao abrir espaço e tornar as discussões mais acessíveis, isso contribua para a efetividade e legitimidade das decisões. Nesse sentido, no que diz respeito às UCs, foram criados instrumentos de forma a possibilitar essa participação, e garantindo o devido espaço tanto à sociedade nacional, quanto às comunidades tradicionais interessadas (POMPERMAIER, 2019, p. 63).

A criação do SNUC e sua regulamentação através do Decreto nº 4.340 de 22/08/02 trouxeram “inovações quanto ao controle social na criação, na implementação e gestão das unidades de conservação sob a responsabilidade do Estado” (MESQUITA, 2014, p. 17). Parte dessas inovações são os Conselhos Gestores. Tais conselhos, são formas de:

viabilizar o controle social, visando à garantia do exercício da cidadania nos processos decisórios sobre o acesso e o uso dos recursos naturais, servindo de palco para a construção do consenso e para a gestão dos conflitos envolvendo a unidade de conservação e seu entorno. (MESQUITA, 2014, p. 46).

Uma interlocutora reforçou a importância dos conselhos gestores, sejam eles consultivos, ou deliberativos. Além destes, as audiências públicas também são vistas como ferramentas importantes para garantir a participação e, portanto, o controle social das políticas envolvendo UCs. No entanto, ambas as ferramentas têm sido fragilizadas durante o governo de Jair Bolsonaro. Além disso, a estrutura das audiências públicas nem sempre dialoga com a dinâmica de povos e comunidades tradicionais.

Se você entrar no site, aí desce para a consulta pública. [...] você não acredita. São trocentos documentos técnicos [...]. **Assim, para nós, que já entendemos o negócio já é complexo. Quer dizer, já temos acesso, tem uma internet, podemos baixar todos aqueles documentos, imagina para grupos que não têm essa facilidade, que não têm esse conhecimento.** [...] Porque é complexo assim, os documentos, sabe, para você entender. E não existe uma consulta no sentido de o que que eles querem. Não é assim. O que que é as pessoas que estão no território, o que eles entendem dessas parcerias? O que que eles querem, o que que eles acham que pode ser bom? Então, o que seria essa coisa de estudo, de ao invés de viabilidade econômica, **um estudo de viabilidade socioambiental, entendeu, dessas parcerias que é o que a gente tem falado.** (PQ-2, grifos nossos).

É preciso considerar que o formato da consulta, como apontado, pode não dialogar com a dinâmica das comunidades. Ao levar modelos prontos para serem votados e investir principalmente em análises de viabilidade econômica, desconsidera-se o interesse das

comunidades locais. Certamente, o risco de serem expulsos de seus territórios, ou de sofrerem impactos, são as principais preocupações das comunidades locais. Mas é preciso também levar em conta que, por não participarem do processo de proposição do formato da parceria, esses grupos compreendem a concessão como uma imposição. Luís Roberto Cardoso de Oliveira, em sua análise sobre a dimensão simbólica dos conflitos, avalia que a dimensão moral dos direitos está intimamente ligada a insatisfações entre as partes:

O reconhecimento, ou o direito de ser tratado com respeito e consideração, é o aspecto que melhor expressaria a dimensão moral dos direitos, e as demandas a ele associadas traduzem (grande) insatisfação com a qualidade do elo ou relação entre as partes, vivida como uma imposição do agressor e sofrida como um ato de desonra ou de humilhação (Cardoso de Oliveira, 2004 e 2008b) (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2010).

Conforme descrito no capítulo anterior, ambos os programas – Adote um Parque e PPI – tiveram audiências para divulgação de etapas de seus processos. No que diz respeito ao Adote um Parque, o formato das audiências está muito longe de ser participativo, no sentido de que não foi aberto ao envolvimento da sociedade civil e nem mesmo contou com uma consulta às comunidades que ocupam as UCs disponíveis para adoção. Some-se a isso o fato de que os documentos referentes ao programa não foram devidamente publicizados. A publicação das atas de resultado das manifestações de interesse de adoção leva ao falso entendimento de que uma adoção estaria concretizada, quando na verdade não está.

Quanto às audiências do PPI, algumas delas, realizadas em 2020, não contaram com participação da sociedade civil de forma presencial, o que também é um problema. As audiências que contaram com a presença de membros de organizações e comunidades locais evidenciaram as dúvidas e os receios que o modelo proposto gera nas pessoas. Como refletido pela interlocutora PQ-2 na fala supracitada, “não existe uma consulta no sentido do que eles querem”. O formato da parceria já vem preestabelecido. Em UCs onde a concessão já é uma realidade não parece existir tantos questionamentos, mas em outras, onde inicia-se o processo, como Jericoacoara, observam-se muitas inseguranças.

Olhando apenas para o programa Adote um Parque, os processos de consulta parecem ser cada vez mais conduzidos de forma virtual, sem ampla divulgação das audiências e sem apoio para tornar os documentos compreensíveis à população interessada. Assim, é preciso refletir sobre esse conceito de participação. Se considerarmos também o PPI, é evidente que houve um processo de escuta e abertura à

sociedade civil. Resta refletir se a forma como foi conduzida essa escuta foi realmente adequada à realidade das populações locais. Para as instâncias governamentais, abrir formulários de consultas públicas e espaços de audiências simultaneamente presenciais e virtuais – ou apenas virtuais – é mais do que suficiente para garantir o aspecto da participação pública. No entanto, isso não é percebido desta forma por membros de comunidades locais, que, ou não ficaram sabendo das audiências, ou não conseguiram participar delas, ou, mesmo estando ali presentes, sentem que todo o processo está sendo imposto a eles. Como alertou Mesquita:

apenas normatizar processos de gestão ambiental que consideram e valorizam a dimensão do controle social em sua estrutura, não garante a sua efetividade, uma vez que a nossa sociedade é marcada por desigualdades generalizadas de condições de participação (LIMONT, 2009, p. 2). (2014, p. 18).

De forma geral, todos os interlocutores desta pesquisa reconheceram que houve audiências e chamados para a consulta sobre os programas e que a participação nem sempre alcança todos, além de que a comunicação dos eventos nem sempre são claras e transparentes. As analistas ambientais (AA-3 e AA-6) que defenderam a existência de um processo participativo, deram mais ênfase a esse aspecto, defendendo o que presenciaram. Os demais interlocutores deram ênfase aos problemas que essa participação envolveu. Isso me permitiu identificar diferenças nos discursos, mesmo que sutis. Retornarei a essas diferenças no capítulo seguinte.

2.8. Outras parcerias possíveis?

Acompanhando as colocações dos interlocutores até aqui, podemos considerar que as parcerias com entidades privadas com fins lucrativos na gestão de UCs geram tanto receios, ressalvas e ponderações, quanto expectativas e elogios. Para alguns interlocutores, a parceria com estes atores deveria ser a menos visada pelo Estado. Considerando que têm o lucro como principal objetivo, isso poderia se impor no lugar dos objetivos das próprias UCs.

Eu acho que tem questões e questões a serem repassadas para a iniciativa privada. Então, por exemplo, essa questão da gestão, gestão é quem tem o poder de realmente dizer, de ter o controle daquela área. [...] Outra questão é o poder de polícia. Você não pode passar isso para iniciativa privada. Você tem que ter fiscais aptos a fazerem autos de infração, a poderem eventualmente fazer rondas e até com uso de armamentos. É coisa que a iniciativa privada não tem esse poder. Então **tem coisas e coisas a serem passadas para a iniciativa privada.** (TS-2, grifos meus).

E o privado, ele está ali para lucro, ele vai investir e então ele está ali para ter um lucro. (PQ-2).

Como **você está lidando com uma empresa privada, ela visa o lucro financeiro**. Então, dependendo de que empresa é, e da filosofia dessa empresa, desde os empresários, de quem são as pessoas que estão por trás, **essa qualidade do serviço ela fica aquém do que nós gostaríamos por conta da vontade de lucrar**. (AA-4, grifos meus).

Decerto, empresas privadas com fins lucrativos não são os únicos parceiros possíveis e nem as concessões são a única forma viável. Para uma analista ambiental que já atuou nas diretorias de concessões e negócios, existem múltiplas possibilidades de parcerias e a concessão é inclusive o formato menos frequente de parceria. De acordo com essa interlocutora, para garantir boas parcerias é necessário identificar as potencialidades de cada UC, por meio de modelagens. Também seria necessário ter processos claros internamente ao órgão gestor, bons editais de seleção de parceiros e bons contratos. O conjunto desses elementos daria condições para que bons parceiros, inclusive empresas, se interessassem em investir nas UCs.

A gente escuta muito falar das concessões, que é uma coisa que a gente vê muito. Mas na verdade esse é um instrumento que a gente menos consegue colocar em prática do instituto (AA-3).

É, por exemplo, o Instituto, ele elabora acordos de cooperação. Mas como que funciona isso internamente? Por onde começa? É como se fosse um fluxo. É como se fosse não: é o fluxo. Então, é onde começa, quem analisa e depois quem faz o que, qual que é o documento modelo. Então, assim, quais são as etapas dentro do órgão? Então, a gente faz o quê. **O que é uma modelagem? A gente pega um processo e tenta tirar o raio x dele, tentar entender como ele funciona hoje no órgão e como ele pode ficar melhor. Como é que a gente melhora esse processo. Então, a gente trabalha com esse mapeamento, de tentar entender.... Você tira ali uma fotografia, e fala o que que pode melhorar nesse procedimento. Como eu consigo otimizar tempo? Como eu consigo ganhar escala?** Como eu consigo que passe pela mão de menos pessoas que não faz sentido passar? Então, isso é a modelagem e melhoria de um processo. [...]. Com isso, a gente deixa de perder tempo dentro do órgão tentando entender como funciona e inventando o documento do zero. Então, eu fiz isso com nove instrumentos de parceria. (AA-3, grifos meus).

Aliás, ter bons parceiros também foi apontado como uma prerrogativa para o sucesso da parceria. O bom parceiro é aquele que tem condições financeiras para arcar com os custos de investimentos e que não prejudica o objetivo da UC para atender aos seus próprios interesses econômicos.

Essa perspectiva, que vê na modelagem e na técnica os caminhos para se definirem as parcerias, não é cega para as diferenças entre os parceiros. Pelo contrário, cada parceiro é mais ou menos ideal para determinados tipos de relação. Mesmo assim, ao tratar de

empresas e ONGs, a explicação sobre elas recai mais nas semelhanças do que nas diferenças.

Quando eu falo de privado é lembrando que uma ONG é um privado. É uma entidade privada sem fins lucrativos, mas é um privado, então **tanto faz pra unidade de conservação se é um privado com fins lucrativos ou sem fins lucrativos**. De qualquer forma, é um apoio externo para estruturar alguma coisa na unidade de conservação. Ponto. É isso. (AA-3, grifos meus).

Eu entendo que existem muitas concepções do que é parceria público e privada. Às vezes, a primeira imagem que vem na nossa cabeça é que é parceria entre governo e empresa. Eu vou um pouco além, na verdade, eu entendo parceria público privada, inclusive o trabalho em cooperação que existe entre agências públicas e ONGs, porque se nós formos ver a essência das ONG, as ONG são instituições privadas. Elas podem não ser como uma empresa, com fins econômicos, ou específicos aí. Mas **não deixa de ser uma iniciativa privada, só que com propósitos, públicos, com digamos assim, com pretensões de atuar com ações de interesse público** (TS-1, grifos meus).

Essas duas falas trazem à tona como diferentes interlocutores concebem as ONGs. Para a analista ambiental do ICMBio, a diferença existe, mas ela não é tão acentuada. Pelo contrário, é possível imprimir uma aproximação clara entre os dois campos: são entidades privadas. Já para o interlocutor que atua no terceiro setor, a diferença entre seu campo de atuação e as empresas com fins lucrativos é enorme. Ele inclusive reafirma que o setor do qual faz parte está mais próximo de atender interesses públicos do que a iniciativa privada.

Essas não são as únicas possibilidades de parceria. Nas falas de um interlocutor do ICMBio, surge ainda uma outra possibilidade: a das parcerias público comunitárias. Tratam-se de parcerias estabelecidas com as comunidades locais, que vivem no interior e/ou no entorno das UCs. Essas comunidades costumam se organizar em associações, ou seja, também podem ser entendidas como entidades privadas, mas sem fins lucrativos.

Me parece que são atores sociais prioritários para esse tipo de parceria, as parcerias público comunitárias. Como vem sendo desenvolvido, seja no campo do turismo de bases comunitárias, seja no campo da gestão direta, por exemplo, nas reservas extrativistas, onde as associações extrativistas têm inclusive a competência administrativa para a participarem dos conselhos deliberativos das ResEx, honrando a tradição de Chico Mendes. (AA-2, grifos meus)

Como escolher qual é a parceria mais adequada para cada UC? Há quem diga que esta decisão deve ser pautada em elementos técnicos, ligados à modelagem das parcerias. Outros que todas as questões que envolvem o uso público da UC precisam ser pautadas em valores ligados aos princípios da UC, da participação e controle social, e da

responsabilização estatal. Esses entendimentos estão diretamente ligados aos entendimentos sobre o que é público, o que é privado, e o que é estatal.

3. A quem se destinam as UCs?

Diferentemente de outras áreas, quando conduzimos pesquisas na Antropologia evitamos formular hipóteses muito explícitas. Isso porque elas raramente se confirmam. É frequente que, a despeito de suas expectativas de pesquisa, o antropólogo seja confrontado em campo por situações diversas daquelas antecipadas por seu projeto. Exemplos disto são os estudos de Evans-Pritchard (1940) sobre os Nuer e os de Victor Turner (1969) sobre os Ndembu. No primeiro caso, o autor reconhece a relevância de se observar a relação do grupo com o gado, apesar de ter ido à campo com o interesse de investigar sua organização política. De forma semelhante, Turner percebe a necessidade de analisar os rituais Ndembu, correndo o risco de não compreender o grupo plenamente caso não o fizesse.

Se, por um lado, evitamos construir hipóteses, enquanto formulações conscientes e explícitas, por outro lado, não deixamos de criar expectativas. Assim como as hipóteses, expectativas costumam se frustrar, mas cultivá-las também não deixa de ser um impulso necessário à empreitada antropológica. Dito isso, reconheço que alimentava algumas expectativas quando formulei as perguntas do questionário online e do roteiro de entrevista.

Em minha ingenuidade, acreditei que as pessoas concordariam com apenas um posicionamento entre os que eu sugeria no questionário. Também acreditava que ouviria dos analistas ambientais afirmações como “as UCs pertencem ao Estado e ao ICMBio”. Minhas primeiras formulações consideravam que a confusão entre a destinação pública e a dominialidade estatal seria expressa de forma objetiva, em assertivas deste tipo. Ledo engano. Talvez tenha sido com essas expectativas em mente – ou inconscientemente – que elaborei a pergunta que arrematava meu roteiro e com a qual finalizava as entrevistas, entre mil agradecimentos:

Em meio a todas essas discussões sobre parcerias, concessões, privatizações, somos levados a nos perguntar a quem pertencem as Unidades de Conservação, ou ainda, a quem elas se destinam. E eu queria perguntar: para quem são as Unidades de Conservação? E pra quem elas deveriam ser?

Decerto, buscar respostas que apenas confirmem seus vieses não é uma boa forma de conduzir pesquisas em qualquer área do conhecimento, inclusive na Antropologia. Contudo, se essa pergunta partiu de uma expectativa, reconheço isso, devo acrescentar que ela não me ofereceu os elementos esperados. Isso não significa, no entanto, que a

confusão entre o que é do Estado e o que é público, entendido aqui enquanto a sociedade em geral, inexistia.⁴⁰ As respostas oferecidas não me permitem descartar isso, em parte porque nem sempre o que as pessoas dizem condiz com suas ações. Para além disso, contudo, alguns interlocutores chegaram a admitir que suas formulações podiam ser muito idealizadas e não seriam necessariamente um reflexo da realidade.

De forma geral, compreender “para quem são as UCs”, “para quem elas deveriam ser”, e como analistas ambientais, atores do terceiro setor e pesquisadores compreendem isso, provou-se um exercício mais complexo do que o antecipado. Também permitiu uma problematização⁴¹ que contribuiu para apreender as noções de público, privado e estatal acionadas pelos sujeitos, e de outras categorias que surgiram ao longo do caminho.

3.1. Público, privado, estatal e o patrimonialismo no Brasil

As categorias “público” e “privado” são costumeiramente apreendidas como um binômio, ou uma dicotomia, que pode ser expandida para diversos entendimentos. Ambas as categorias são alvo de estudos de inúmeras áreas, como a Filosofia, a Sociologia, a Antropologia, o Direito, a Política e outros. Para Correia,

O significado de privado, assim como de público, difere conforme a cultura, o país, a comunidade, a época e o próprio indivíduo. O privado e o público, a sua inter-relação, e o seu grau de oposição, dependem do modo como são encarados, modo esse que diverge especialmente consoante os diversos povos e culturas do mundo (2015, p. 33).

Entre os estudos feministas há interpretações e análises que apontam para a divisão entre o mundo público, ligado à política e ao masculino, e o mundo privado, ligado ao doméstico, ao particular e ao feminino. Essa divisão é pautada a partir de uma análise histórica do patriarcalismo nas sociedades ocidentais.

Existem ainda outras formas de tratar essa dicotomia, que dialogam mais proximamente com a temática desta dissertação. As distinções entre público e privado que estão ligadas à diferença entre o Estado e o mercado nos são interessantes. Elas foram primeiramente exploradas por John Locke e Adam Smith, em suas proposições fundadoras do liberalismo (CORREIA, 2015). O surgimento do liberalismo, aliado à racionalidade tecnoburocrática que regularia o Estado, é marca da modernidade ocidental, que se impõe a outros países, inclusive os da América Latina, como o Brasil.

⁴⁰ Conforme veremos, os próprios interlocutores problematizaram essa questão, dizendo que as UCs têm que ser públicas e não governamentais, mas que elas ainda são muito “dos gestores”.

⁴¹ Lembrando aqui, como já disse antes, que dialoguei com a literatura acerca do patrimonialismo muito por conta do caráter normativo dos debates mantidos com os interlocutores de pesquisa.

Nessa lógica, o público tenderia a ser sinônimo do estatal, ou daquilo que é gerido pelo Estado. O que é da esfera pública é, portanto, domínio do poder público, isto é, do Estado-nação. O seu oposto é o privado enquanto ente ligado ao mercado. Assim, tudo o que é privado é de domínio de empresas com fins lucrativos. Essas empresas pertencem a indivíduos que, graças ao liberalismo, têm liberdade de ação econômica perante o Estado. Até aqui, temos duas categorias sólidas: o “público-estatal” e o “privado-mercantil”. São as duas faces da mesma moeda, como refletido por Quijano (1988) e retomado por Little (2004): “O binômio privado-público, para Quijano, representa ‘duas caras da mesma razão instrumental, cada uma encobrendo a dos agentes sociais que competem pelo lugar de controle do capital e do poder: a burguesia e a burocracia.’” (LITTLE, 2004, p. 259).

Existem outras possibilidades analíticas para as categorias “público” e “privado”, conforme propostas por autores como “Tocqueville, Arendt e Habermas, que concebem um modelo de esfera pública como sociedade civil distinta tanto do Estado como do mercado” (CORREIA, 2015, p. 30). Aqui, o público não é necessariamente d/o Estado e sim d/a sociedade civil. Vale destacar que essa sociedade civil não é necessariamente homogênea (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999). Estamos aqui diante de outra variante destas categorias: o “público não-estatal”.

A categoria “público não-estatal”, por sua vez, precisa ser complexificada. Bresser-Pereira e Grau (1999) associam essa expressão às organizações da sociedade civil, entidades privadas sem fins lucrativos e sem relações com o Estado. Por não serem nem governamentais nem propriamente privadas no sentido liberalista, foram entendidas enquanto um “terceiro setor”. Pode-se, então, compreender o “público não-estatal” de duas formas: primeiro enquanto a “sociedade”, em toda a sua diversidade de opiniões e de realidades; e segundo, enquanto o “terceiro-setor”, que, por sua vez, além de ser entendido como “público não-estatal”, também pode ser visto como uma entidade privada sem fins lucrativos.

Tabela 5: Diferenciação das categorias envolvendo “público”, “privado” e “estatal” (2023).

Categorias apresentadas e diferenciadas até aqui
Público-estatal = Estado.
Público não-estatal = sociedade não homogênea, diversa em opiniões e realidades.
Terceiro Setor = organizações da sociedade civil, não-governamentais, sem fins lucrativos, que para alguns atores também são tidas como “público não-estatal”.
Privado-comercial = entidades privadas com fins lucrativos, orientadas pela lógica capitalista, empresarial e mercantil.

É interessante perceber que essas noções – “público” e “privado” – podem ser compreendidas como “formas/regimes de propriedade”, ou seja, ligadas ao domínio de algo, ou de alguém. Entender as distintas compreensões destas categorias é fundamental para entender a formação do Estado brasileiro. A análise de Little (2004) nos aponta que a formação do Estado-nação no Brasil se dá por meio do exercício da dominação territorial. A apropriação compulsória das faixas de terras, que hoje são tidas como terras públicas, resulta de um longo processo histórico de espoliação de terras, que ainda não está encerrado. Ao expulsar os povos indígenas e demais moradores tradicionais desses lugares, o Estado-nação brasileiro impõe sua própria territorialidade, denominada por Little como razão-instrumental.

Little também discute as formas pelas quais o Estado brasileiro procura assegurar a manutenção e o controle dessas áreas “conquistadas”, ou mesmo “espoliadas”. Instrumentos como zoneamentos são formas de distribuir essas áreas para diversos fins, como a iniciativa privada (para produção agrícola ou pecuária, ou o extrativismo madeireiro), a conservação ambiental (com a criação de UCs), ou mesmo o reconhecimento de Terras Indígenas e Territórios Quilombolas, quando a lei assim obriga.

Marilena Chauí (2000) discute como o “Estado-nação” deveria ser:

definido por um território preferencialmente contínuo, com limites e fronteiras claramente demarcados, agindo política e administrativamente sem sistemas intermediários de dominação, e que precisava do consentimento prático de seus cidadãos válidos para políticas fiscais e ações militares. (CHAUÍ, 2000, p. 10).

A instituição de um Estado-nação parte do princípio de que o Estado detém (e domina) extensas faixas de terras. Mas afinal quem é o Estado? Se, como discute Max Weber, “todo regime de governo precisa do domínio, [e] sua atuação depende de poderes imperativos enfeixados nas mãos de alguém” (CAMPANTE, 2003, p. 155), nas mãos de quem está o poder estatal? Ou, como também costuma ser chamado, o Poder Público? Raymundo Faoro (1958), em sua obra *Os Donos do Poder*, procura responder a essa questão para o Brasil. O autor discute a formação do estamento patrimonialista, que é justamente o grupo de pessoas que atuam no Estado e acabam por serem vistas como “o Estado”.

Faoro argumenta que o Estado brasileiro herda o modelo estatal português, que era essencialmente patrimonialista. Trata-se de um estado centralizador e autoritário, em

que o soberano chefe de Estado administra a coisa pública como se fosse sua. Como afirmou Campante: “o patrimonialismo é intrinsecamente personalista, tendendo a desprezar a distinção entre as esferas pública e privada” (2003, p. 154). A noção weberiana de estamento patrimonialista compreende um estrato da sociedade que goza de privilégios de Estado, de um estilo de vida comum e de um prestígio compartilhado, formando uma classe de dirigentes e detentores do poder político, econômico e social, que conduz, comanda e controla os negócios públicos como se fossem seus próprios negócios (SILVA, 2015, p. 17).

Assim, o patronato brasileiro, isto é, os patrões do Brasil, constituem um conjunto de pessoas – para evitar dizer classe – que utilizam do patrimônio do país em benefício próprio, sob a premissa de o estarem gerindo para a população em geral, ou seja, o povo. Vale lembrar que “patrimônio” pode ser entendido tanto quanto “patrimônio público”, quanto “herança particular”. A origem etimológica desta palavra tem muito mais a ver com a noção de herança, conforme discute Chauí.

Antes da invenção histórica da nação, como algo político ou Estado-nação, os termos políticos empregados eram “povo” (a que já nos referimos) e “pátria”. Esta palavra também deriva de um vocábulo latino, *pater*, pai. [...] *Pater* é o senhor, o chefe, que tem a propriedade privada absoluta e incondicional da terra e de tudo o que nela existe, isto é, plantações, gado, edifícios (“pai” é o dono do *patrimonium*), e o senhor, cuja vontade pessoal é lei, tendo o poder de vida e morte sobre todos os que formam seu domínio (casa, em latim, se diz *domus*, e o poder do pai sobre a casa é o *dominium*), e os que estão sob seu domínio formam a família (mulher, filhos, parentes, clientes e escravos). (CHAUI, 2000, p. 9).⁴²

⁴² Rangel e Amaral (2014), refletindo sobre a origem etimológica da palavra patrimonialismo, tendo em mente a proposição de Joan Scott (1990), de que todas as palavras têm significado e história, trazem as seguintes questões: “não seria problemático que as representações culturais que herdamos e que pretendemos transmitir às gerações futuras sejam vinculadas a um termo exclusivamente associado ao masculino? É adequado falar de um bem público (e, portanto, coletivo e indivisível) no sentido de herança, legado material, propriedade privada? As teorias feministas certamente responderiam à primeira pergunta negativamente, discorrendo sobre a naturalização dos padrões institucionalizados de valores culturais que privilegiam as masculinidades (FRASER, 1986 e 1997)” (RANGEL; AMARAL, 2014, p. 3). “Retomando a segunda pergunta (“é adequado falar de um bem público no sentido de herança?”), cabe sublinhar que a noção original de patrimônio não é pública: o dono do *patrimonium* é o senhor, o chefe (*pater*) que detém a propriedade absoluta da terra, das plantações, do gado, dos edifícios e de tudo mais que nela existe (CHAUI, 2001). Neste sentido, como se daria a apropriação dos patrimônios culturais vinculados às memórias do poder por parte dos que nunca tiveram patrimônio ou poder? [...] Para refletir sobre estas questões, valendo-nos ainda do mote etimológico, vale lembrar que o pensamento social brasileiro, notadamente nas figuras de Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda, Oliveira Vianna e Florestan Fernandes e a partir de uma tipologia weberiana das formas de dominação (no interior da qual se conceitua o patriarcado e o patrimonialismo) destacam como o patriarcado e a dominação patrimonial se mantiveram praticamente inalterados por um período da história brasileira que vai, pelo menos, até o Estado Novo (1937-1945)” (RANGEL; AMARAL, 2014, p. 5). Esta dissertação não pôde dar conta dessa questão, mas reconhece a problematização feita por estes autores e convida outros pesquisadores a atentar para essas mesmas reflexões.

Esse conjunto de pessoas que passa a deter o poder no Brasil, o estamento patrimonialista, se apropria, portanto, do patrimônio do país como se este fosse uma herança a qual tem direito – e por muito tempo este entendimento condizia com as leis em vigor. Esse patrimônio pode ser entendido também como conjunto de terras. Sobre isso, Campante afirma que “o problema da manutenção do controle pessoal sobre territórios extensos é um dilema típico do governante patrimonial, diante das dificuldades causadas pelas distâncias e precariedade das comunicações e pelos focos de poder locais” (2003, p. 158).

Victor Nunes Leal, em sua obra *Coronelismo, Enxada e Voto* (1948), nos conduz pela noção de “coronelismo”. Os coronéis se instituíram enquanto chefes locais que administravam o poder estatal em áreas sob seu domínio. Sua administração passava inclusive pela coerção ao voto, quando este é instituído na república brasileira.⁴³

Críticos de Faoro afirmam que não é possível compreender o Estado brasileiro pelas lentes do patrimonialismo. Para alguns destes, é preciso considerar a emergência da modernidade e, portanto, do liberalismo, como um fator que necessariamente coloca em xeque a ideia de que existiria um estamento patrimonialista. No entanto, autores como Regatieri (2021) compreendem que a própria noção de modernidade e seu caráter colonial, devem ser questionados.

O patrimonialismo costuma ser entendido como uma lógica pré-moderna, visto que seu apreço pelo uso pessoalista do patrimônio estatal corresponde a um desprezo pela burocracia técnico-instrumental. Ele vai na contramão dos direitos republicanos, no sentido de prezar pela coisa pública (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999), e na contramão da democracia, uma vez que é pautado na desigualdade e no exclusivismo social (CAMPANTE, 2003).

Parece-me que uma discussão sobre a noção de patrimonialismo e a validade de seu uso para interpretar a formação social brasileira deveria ser capaz, na atualidade, de dar passos adiante, colocando em xeque não meramente o acerto ou o equívoco de leituras de Weber, mas o próprio caráter colonial da modernidade, da emergência da sociologia e dos binarismos com os quais a sociologia clássica trabalha e que continuam a informar uma parte importante da produção sociológica contemporânea (REGATIERI, 2021, p. 221).

⁴³ Se, por um lado, entende-se que a “figura” do coronel, conforme descrita por Leal, não existe mais, seria leviano afirmar que os coronéis se extinguíram por completo. Essas figuras permanecem muito presentes na realidade brasileira. Trata-se de grandes latifundiários, que estão há muito tempo instalados nos espaços de poder, seja como vereadores, deputados ou senadores, e que controlam a opinião pública por meio do domínio dos meios de comunicação. Sobre isso ver Oliveira (2016), em seu artigo sobre o coronelismo eletrônico.

Regatieri (2021) recorre a autores como Anibal Quijano, Shalini Randeria e Gurinder Bhambra para refletir sobre o colonialismo que envolve a noção de modernidade. Para esses autores, a modernidade e o capitalismo que lhe acompanha são resultado de processos econômicos – com a acumulação primitiva e a espoliação de terras –, políticos – de hierarquização racial – e culturais – com a ideia do evolucionismo social que postulava a superioridade branca europeia em detrimento de uma suposta inferioridade dos povos colonizados.

As principais críticas ao uso da categoria patrimonialismo para analisar a formação do Estado brasileiro consideram que o Brasil não está em um estado “pré-moderno”. Os autores destas críticas avaliam que o Brasil está inserido em uma modernidade capitalista que seria necessariamente incompatível com o patrimonialismo. Para Regatieri, as críticas deveriam estar voltadas ao entendimento da noção de modernidade, visto que o capitalismo moderno é essencialmente colonial.

Portanto, mais do que perseguir um ideal de modernidade eurocêntrico e colonialista, pautado na escravidão e extermínio de povos e comunidades tradicionais, e da própria natureza, devemos elaborar críticas a ele. É possível, inclusive, que essa suposta modernidade tecnoburocrática coexista com o patrimonialismo no Brasil. Roberto Schwarz, em sua obra *Ao vencedor as batatas* (1977), analisa justamente como o liberalismo foi apropriado pelo Brasil de formas distintas de sua concepção original. Assim, em vez de ser algo contrário e incompatível com o patrimonialismo, o liberalismo e a modernidade são incorporados ao “caldo” da formação social do Brasil.

Foi justamente a essa coexistência de lógicas distintas que Roberto da Matta voltou sua reflexão em *A casa e a rua* (1997). Sua análise parte de dois espaços distintos, aos quais estão ligados códigos sociais. No espaço da casa, seu código é pautado por relações pessoais, como as relações familiares, de amizade e de lealdade. Na casa, somos pessoas, com identidades e relacionamentos. Já no espaço da rua, o código é o das leis universais, da burocracia e do formalismo, no qual somos indivíduos, cidadãos. Para o autor, essas duas condutas não competem, mas estão articuladas entre si.

O resultado [...] é uma multiplicidade de códigos e eixos de classificação que darão ao sistema um dinamismo peculiar e altamente complexo. No fundo, é como se a sociedade tivesse várias fontes de cidadania, cada uma básica e todas operando de modo a permitir uma série de compensações sociais (DA MATTA, 1985, p. 64).

Esses diferentes códigos, portanto, não ficam limitados a seus espaços. Eles se impõem, articulando-se um com o outro. Desse modo, os atores governamentais, que

deveriam atuar em seus cargos seguindo o código da rua, isto é, a lógica burocrática e orientada pelas leis, frequentemente fazem isso com a lógica da casa, num embaralhamento das noções do que é público e do que é privado. Se essa “pessoalização” dos espaços públicos permanece atuante na atualidade – e estudos recentes, como o de Monteiro (2022), nos levam a crer que sim –, então podemos considerar que o patrimonialismo ainda se faz presente na realidade brasileira.

Lilia Schwarcz (2019) também considera a permanência do patrimonialismo no Brasil, apesar das mudanças políticas vivenciadas no país, principalmente ao longo do século XX. A autora pontua que a Constituição Federal de 1934 restringiu o uso privado da máquina pública, mas foi a Carta Magna de 1988 que teve o maior impacto nesse sentido. Mesmo assim, a apropriação privada da coisa pública permanece presente no Estado e na política brasileira.

De toda maneira, e a despeito de vivermos num longo período de redemocratização, firmado desde a Carta Magna de 1988, que tornou mais robustas as instituições brasileiras, o certo é que o conceito [do patrimonialismo] continua operante no Brasil, onde a prática política é ainda muito afeita à mistura entre afetos públicos e privados. Essa contaminação de esferas leva, por sua vez, ao fortalecimento dos pequenos e grandes poderes pessoais, ampliando as possibilidades de suas ações nas esferas do Estado. (SCHWARCZ, 2019, p. 61).

As diferentes visões que permeiam o Estado brasileiro também disputam espaço no entendimento sobre a natureza e a quem ela se destina. Rocanglio (2009), em seu artigo *A Natureza como Patrimônio*, discorre sobre como “um Estado em formação patriarcal, personalista e hierárquico [...] se valerá de uma mesma lógica para se relacionar com a natureza e com os próprios homens: a lógica da desigualdade” (p. 115).

A Constituição Federal de 1934 foi o primeiro passo no sentido de um Estado mais republicano. Neste mesmo ano, também, foi instituído um novo Código Florestal, o qual menciona pela primeira vez na legislação brasileira a floresta como sendo um bem de interesse comum a todos os habitantes do país (ROCANGLIO, 2009; SILVA, SAMBUICHI, 2016). É interessante refletir que entre 1930 e 1960 não existia propriamente uma política de conservação do meio ambiente, ou mesmo instituições dedicadas a essa temática (MOURA, 2016). Neste período, o foco da questão ambiental era essencialmente a administração dos recursos naturais, equacionando a exploração econômica com a proteção de paisagens entendidas como belas.

A gestão das florestas públicas nesse período ficou a cargo do Serviço Florestal do Brasil (SFBr), órgão criado em 1921 e vinculado, a partir de 1938, ao Ministério da Agricultura. [...] Em 1938, foi criado o Instituto Nacional do Mate (INM) e, em 1941, o Instituto Nacional do

Pinho (INP), ambos vinculados ao Ministério de Indústria e Comércio, que tinham como função a produção e comercialização dos produtos florestais. O SFBBr foi extinto em 1962 e suas funções foram absorvidas pelo Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DRNR), do Ministério da Agricultura (SILVA&SAMBUICHI, 2016, p. 203).

Com o golpe de 1964 e a instalação da ditadura militar no Brasil, as estruturas de governança ambiental também sofrem modificações. A forte correlação da política ambiental com projetos de desenvolvimento marcou as ações promovidas pelo estado brasileiro neste período. Em 1967, é criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), ligado ao Ministério da Agricultura, cuja criação resulta da fusão do DRNR, do INP e do INM. A missão dessa autarquia federal era de “formular a política florestal bem como orientar, coordenar e executar ou fazer executar as medidas necessárias à utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais renováveis” (BRASIL, 1967). Sobre esse período, Barreto afirma:

Verifica-se, assim, um grande progresso de medidas conservacionistas, tanto administrativas quanto jurídicas, ao tempo dos governos Geisel e Figueiredo. Essa coincidência é tanto mais significativa quanto aparentemente contraditória, pois esse ainda é o período de expansão induzida da fronteira agrícola para a Amazônia – via projetos de colonização oficiais – e de criação de localizações privilegiadas para a valorização de capitais privados [...] (BARRETO, 2004, pp. 58-59).

Este autor é corroborado por Ramos (2014), que aponta a ampla criação de áreas protegidas de uso indireto em solo amazônico concomitantemente ao “período das políticas historicamente responsabilizadas por impactos ambientais e sociais significativos, oriundos de grandes projetos de desenvolvimento” (RAMOS, 2014, p. 155).

De acordo com Medeiros (2006), a movimentação política a nível internacional obrigou o Estado brasileiro à criação de outra estrutura destinada à governança ambiental. Diante disso, em 1973, é criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), que passa a dividir as atribuições do IBDF. A extinção do IBDF e da SEMA ocorre em vista do período de redemocratização. Ambos os órgãos foram substituídos pelo Ibama em 1989. O Ibama permanece responsável pela gestão das áreas protegidas até a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade em 2007.

Neste trabalho, refletimos sobre as UCs enquanto áreas criadas com o objetivo de proteger a biodiversidade e entendidas juridicamente como sendo áreas de destinação pública, mas com potencial de serem objeto de concessão à iniciativa privada. Aqui, então, retomo a questão feita a meus interlocutores de pesquisa: “A quem se destinam as Unidades de Conservação? Para quem elas são? Para quem elas deveriam ser?”. Vejamos

a seguir as respostas que emergiram e como elas se relacionam com a discussão apresentada até aqui.

3.2. Para quem são as unidades de conservação? E para quem elas deveriam ser?

As unidades de conservação brasileiras pertencem à **sociedade brasileira**, ao **povo brasileiro**. [...] O dono do parque nacional é o **povo brasileiro**. (AA-2, grifos meus)

[As Unidades de Conservação,] elas deveriam ser para a **sociedade**. (AA-3, grifos meus)

Eu acho que as unidades de conservação são do **povo**. (AA-4, grifos meus)

Eu acho que as unidades de conservação públicas, elas são **patrimônio natural do Brasil**. No caso das nossas. Se é um patrimônio natural, ele é um **patrimônio do povo brasileiro**, né? Então, é um **bem público**. Que **o dono é difuso, é a população**. (TS-2, grifos meus)

Os destaques em negrito destas citações evidenciam o que provavelmente foi a resposta mais recorrente: as UCs destinam-se à sociedade brasileira, ou ainda, ao povo brasileiro. Outros entrevistados, embora não tenham formulado diretamente desta forma, também indicaram concordância com essa perspectiva. Um ator do terceiro setor chegou a dizer “eu gosto de pensar que essas áreas também são minhas” (TS-3).

Nessa formulação há um entendimento de que as UCs são públicas, ou seja, são *destinadas* ao público. Aqui, o “público” funciona como sinônimo de “sociedade brasileira em geral” e a noção de “destinação” ganha maior ênfase, funcionando quase que como uma relação de “domínio” mesmo. São áreas que *pertencem* à toda a população. Essas afirmações, por vezes, foram reforçadas por uma menção à Constituição Brasileira. “Então, essas áreas são criadas para permitir que o artigo 225 da Constituição seja implementado: o **acesso** ao meio ambiente ecologicamente equilibrado por todos e todas, né? E *todes*, enfim.” (PQ-2, grifos meus). Na fala desta interlocutora, mais do que o domínio sobre a área, o direito de acessá-las é destacado como sendo difuso à população em geral.⁴⁴ Vale aqui retomar o que diz a Constituição Federal neste artigo:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, **bem de uso comum do povo** e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao **Poder Público** e à **coletividade** o dever de

⁴⁴ Além disso, essa interlocutora faz questão de marcar a importância de que esse acesso precisa ser permitido e viabilizado à toda pluralidade de indivíduos e coletivos existentes. Isso se evidencia em sua fala ao trazer o “*todes*” (destacado em itálico): não só os indivíduos cisgêneros devem ter seus direitos assegurados, mas *todes*, independentemente de sua identidade de gênero.

defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988, grifos meus).

No texto da Constituição, considera-se que o usufruto desse bem é comum, do povo, enquanto direito, e o dever de defendê-lo é tanto do Estado (aqui chamado de Poder Público), quanto da coletividade, outra forma de se referir ao povo. Aqui, a noção de “público” já ganha contornos mais “estatais”, quando vinculada à expressão “poder público”, visto que a “coletividade” é aditada (“e”) como outro ente. O mesmo acontece no texto do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que institui diversas categorias de UCs como sendo de posse e domínio público, e, neste caso, o público parece ser o Estado. O Art. 2º do SNUC define unidades de conservação da seguinte forma:

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

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, **sob regime especial de administração**, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção; (BRASIL, 2000, grifos meus).

Apesar de o texto constitucional indicar que o meio ambiente é um bem público de uso comum do povo, o texto do SNUC, ao regulamentar o artigo 225, aproxima as UCs à noção de bem público de uso especial (SILVA NETO, 2012). Recorrendo aos conceitos legais de bens públicos, eles classificam-se segundo sua titularidade (podendo ser bens federais, estaduais ou distritais, e ainda municipais), e segundo sua destinação. No caso da destinação, podem ser bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais. Tais classificações estão previstas no Art. 99 do Código Civil.

No caso das UCs, nos interessam as noções “bens de uso comum do povo” e “bens de uso especial”. Quanto aos “bens de uso comum do povo”, “o que prevalece é a destinação pública no sentido de sua utilização efetiva pelos membros da coletividade” (CARVALHO FILHO, 2010, p. 1187). Já os “bens de uso especial”:

Quanto ao uso em si, pode dizer-se que primordialmente cabe ao Poder Público. Os indivíduos podem utilizá-los [...], mas essa utilização deverá observar as condições previamente estabelecidas pela pessoa pública interessada, não somente quanto à autorização, ao horário, preço e regulamento” (CARVALHO FILHO, 2010, p. 1187).

Considerando que o acesso e uso de UCs é regulado por documentos, como planos de manejo e autorizações dos órgãos públicos, parece que estas áreas, afinal, recaem sob a noção de bem público de uso especial. A utilização de bens de uso comum é marcada pela generalidade, impessoalidade e incondicionalidade destes bens. O uso público de UCs é marcado por regulações, que dependem inclusive da categoria da área protegida

em questão. Os Parques Nacionais, por exemplo, são UCs de proteção integral que não permitem a moradia de pessoas em seu interior. Assim, o uso público é feito através de uma série de regras previstas no Plano de Manejo.

Com efeito, a visitação pública nessas unidades sujeita-se a normas e restrições próprias, como, por exemplo, eventual limitação ao número máximo de visitantes ou a exigência de pagamento de ingresso. A necessidade de atendimento a essas condições legitimadoras, que podem variar caso a caso, **afasta as unidades de conservação do conceito de bem de uso comum do povo, enquadrando-as, de forma indubitosa, como bens públicos de uso especial** (SILVA NETO, 2012, grifos do autor).

Afinal, “público” diz respeito ao “povo” ou ao “Estado”? Bresser-Pereira e Grau (1999), em sua obra sobre a emergência de um Terceiro Setor no Brasil, na década de 1990, refletem sobre essas categorias.

O público, entendido como o que é de todos e para todos, se opõe tanto ao privado, que está voltado para o lucro ou para o consumo, como ao corporativo, que está orientado para a defesa política de interesses setoriais ou grupais (sindicatos ou associações de classe ou de região) ou para o consumo coletivo (clubes). Por sua vez, dentro do público pode distinguir-se entre o estatal e o público não-estatal. (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p. 21).

Os autores comentam que a noção de “público não-estatal” já foi entendida como contrassenso, visto que o público seria necessariamente aquilo que é ligado ao estado e seu oposto seria o privado, que estaria ligado à soberania pessoal e ao mercado. Contudo, aos poucos surge uma alternativa entendida como “a sociedade civil”. Bresser-Pereira e Grau problematizam essa categoria, que para eles não é homogênea. A sociedade civil:

tanto é fonte da solidariedade e do sentido comunitário mas também está impregnada pelas desigualdades econômicas e sociais. Nas sociedades latino-americanas, as contradições se acentuam como produto dos processos de desintegração gerados por políticas econômicas excludentes. (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p. 19).

Como parte de sua reflexão sobre essas categorias, muito alinhadas ao contexto político brasileiro do período em questão, os autores indicam que “o Estado não monopoliza nem necessariamente realiza o interesse público, mas a sociedade em abstrato tampouco” (p. 20), e acentuam que “colocar-se em termos do público não-estatal se orienta nessa direção, insinuando que a sociedade ‘civil’ não é equivalente ao público tanto como que o Estado não o esgota” (p. 20).

A diferenciação feita por estes autores entre o “público-estatal” e o “público não-estatal” é entendida por eles como uma forma de proteção dos chamados “direitos republicanos”. A proteção desses direitos buscaria garantir que o que é dos cidadãos – chamado, então, de patrimônio público – não seja capturado por interesses particulares.

Como vimos, uma das características do patrimonialismo é essa captura da coisa pública para interesses privados.

As UCs também foram entendidas pelos interlocutores da pesquisa como “patrimônio”.

O conjunto das áreas protegidas, dos nossos **bens naturais e patrimônio histórico-cultural**, eles deveriam ser um bem percebido por toda a população (AA-1, grifos meus).

A gente levanta a bandeira é que elas têm que ser vistas como **bem, patrimônio**. (PQ-2, grifos meus).

Eu acho que as unidades de conservação públicas, elas são **patrimônio natural** do Brasil. (TS-2, grifos meus).

Essas falas vão na mesma direção daquelas que apontam as UCs como pertencentes ao público. Ao chamá-las de patrimônio, os interlocutores explicitam que elas pertencem à sociedade brasileira. Esta, como Bresser-Pereira e Grau pontuam, é uma coletividade abstrata e nada homogênea, mas que também não é a mesma coisa que a máquina estatal e seus membros.

Conforme vimos anteriormente, a origem etimológica da palavra patrimônio vai na contramão dos entendimentos de público-estatal, ou público não-estatal, e se aproxima muito mais do conceito de privado. “Como se sabe, sua origem é o latim *patrimonium*, que significa herança paterna (VOGT, 2008) ou tudo o que pertence ao *pater*, pai (FUNARI & PELEGRINI, 2009)” (RANGEL; AMARAL, 2014, p. 12-13, grifos das autoras). O sentido original da palavra “patrimônio” está, portanto, muito ligado a uma noção de propriedade privada, de direito de um sujeito homem branco – que, por sua vez, não poderia ser mulher e nem negros.

Já vimos que, para os interlocutores desta pesquisa, as UCs são do povo brasileiro, e podem ser entendidas como patrimônio público. Surgiram ainda outras respostas, que agem de forma complementar. Alguns disseram que as UCs servem para toda a humanidade e para todas as formas de vida. Ao mencionar “todas as formas de vida”, incluem-se aí as formas não-humanas, como animais e outros seres.

Assim, talvez seja um modo meio romântico de pensar, mas é pra **humanidade**. (TS-3, grifos meus).

Olhando mais para cima ainda, os beneficiários são toda a **humanidade**. [...] E aí dá um passo mais ainda, quem é beneficiário? **Todas as formas de vida**, Valentina, todas as formas de vida. (AA-2, grifos meus).

A visão supostamente romântica dessas falas – como um interlocutor mesmo afirmou – contrasta com outra perspectiva mais crítica que reverberou nas entrevistas.

Para alguns entrevistados, é preciso considerar as populações que vivem no interior e no entorno das UCs como os principais interessados nessas áreas. Dentre esses interlocutores, alguns pontuam que isso depende da categoria da UC, ressaltando as distinções criadas pelo SNUC, o que reitera a separação de pessoas e natureza.⁴⁵ Outros simplesmente indicam que, para além da sociedade nacional, a população local também é uma importante beneficiária, ou mesmo a principal dona da área em questão.

Eu vejo que tem também esse lado de extrema importância das pessoas beneficiadas diretamente, né, sejam do interior, sejam do entorno. **No caso de UCs onde sua presença é definida como permitida.** (TS-1, grifos meus)

Mais especificamente daqueles grupos que moram dentro de unidades de conservação. Esses **também são donos**, principalmente nas unidades onde não há conflito jurídico em relação a isso. (AA-2, grifos meus)

A gente pode dizer que as unidades de conservação que têm gente morando dentro, elas devem servir prioritariamente para quem mora lá dentro. E seriam essas pessoas as **donas, entre aspas**, das de uso sustentável. (TS-3, grifos meus)

Nessas passagens, vale observar que as comunidades são apontadas como “donas também”, ao lado da sociedade nacional brasileira, ou “donas, entre aspas”. Evidentemente, ao trazer essa questão para a discussão, os interlocutores estão reconhecendo a importância dessas comunidades no debate e como potenciais donas dessas áreas. Mesmo assim, é interessante observar que nem mesmo nesses discursos elas são donas exclusivas dessas áreas. Houve uma fala ainda mais crítica, que deu um passo atrás – ou adiante – e questionou a própria lógica de como são instituídas as UCs, frequentemente sobrepostas a territórios tradicionais.

Eu acho que deveria primeiro pensar [...], tem que [...] mudar essa maneira de se pensar que a unidade de conservação é a principal estratégia para a conservação. Eu acho que tem que reconhecer que uma das principais estratégias para a conservação é o manejo que esses distintos grupos étnicos fazem da natureza durante anos. **Se essas unidades de conservação são criadas sobre o território desses grupos, não é por acaso.** Então, acho que tem que pensar que há diversas formas de conservação, que não só unidade de proteção integral. Ela não tem que ser a principal estratégia. Pode ser uma das estratégias. Mas não acho que deve ser a principal estratégia. (PQ-1, grifos meus)

⁴⁵ Essa separação pode ser entendida tanto na história da política conservacionista nacional e mundial, que por um longo período permaneceu exclusivamente pautada na separação de pessoas e parques, quanto pela dicotomia natureza e cultura, largamente discutida pela Antropologia. Ou por ambas, que é o que pretendo discutir mais adiante.

A fala desta interlocutora expressa algumas de suas expectativas sobre como as coisas “deveriam ser”. Vários outros interlocutores também expressaram opiniões que eles mesmo indicaram ser “ideais”, frequentemente não observáveis na vida empírica. Decerto, suas formulações respondiam à minha pergunta “para quem são as UCs e para quem elas deveriam ser?”. Surgiram então alguns “deveriam”, destacados nos trechos a seguir:

Eu acho que as unidades de conservação são do povo. E elas **deveriam** ser abertas a todos (AA-4, grifos meus).

O conjunto das áreas protegidas, dos nossos bens naturais e patrimônio histórico-cultural, eles **deveriam** ser um bem percebido por toda a população (AA-1, grifos meus).

[As Unidades de Conservação,] elas **deveriam** ser para a sociedade. (AA-3, grifos meus)

As UCs deveriam ser de todos, mas não o são. Elas deveriam ser abertas para todos, mas não o são. Elas deveriam ser um bem percebido por toda a população, mas não o são. Na realidade, para os analistas ambientais, pesquisadores e atores do terceiro setor, parece óbvio que essas áreas devem ser de domínio público, entendido aqui como difuso aos distintos indivíduos e coletivos da sociedade. Contudo, estes nem sempre entendem essas áreas desta forma.

Dito nas palavras dos interlocutores: “Temos que interpretar que as unidades de conservação, elas são públicas e não governamentais.” (AA-2). Ou seja, é preciso entender as UCs como sendo públicas não necessariamente estatais. No entanto, “eu vejo que hoje elas são muito dos gestores” (AA-3). Essa, frequentemente, é a forma apreendida pela população, seja essa população um grupo tradicional que vê a criação de uma UC e os processos de concessão como uma ameaça ao seu território, seja uma população nacional de classe média, que vê seu acesso a essas áreas ser mediado por autorizações e compras de ingressos.

A partir das proposições dos interlocutores, depreende-se que as UCs são áreas criadas pelo Estado para usufruto da população em geral. Espera-se que essas áreas sejam de toda a população, mas elas costumam ser percebidas como pertencentes ao Estado, visto que este é o responsável por sua gestão e manutenção. Essa percepção dos espaços especialmente protegidos como sendo de domínio do Estado pode ser entendida como um reflexo da postura patrimonialista estatal, em que o embaralhamento entre o público e o estatal (apropriado privadamente) atinge também a compreensão dos cidadãos. Afinal, se algo é do Estado, é quase como se este “algo” pertencesse privadamente aos funcionários do Estado, em vez de serem percebidos como bens dos cidadãos. O fato de as UCs,

principalmente as de proteção integral, contarem com restrições de acesso, ou demandarem autorização específica para certo tipo de acesso, reforça esse entendimento.

Nesse contexto, em que as áreas protegidas são vistas como áreas pertencentes ao Estado, os interlocutores de pesquisa compreendem que as parcerias têm o potencial de viabilizar a aproximação da sociedade com as UCs. Entra então a discussão sobre o uso público, isto, é, o uso que a sociedade pode fazer desses espaços.

3.3. Uso público das UCs

Entre os entrevistados surgiu ainda uma outra perspectiva sobre para quem as UCs deveriam ser e para quem elas acabam se destinando na prática. Quando questionada sobre para quem são as UCs, uma interlocutora respondeu:

Sempre foi um grande problema, né? Acho que continua sendo para o público urbano, classe média alta. E agora, no atual contexto, para um público internacional também. [...] Elas foram criadas realmente para as pessoas da cidade virem descansar, desestressar, observar a paisagem, usufruir dessa paisagem, ficar, passar o final de semana, né? Passar o feriado. Então, sempre foi voltado para esse público, que vem de uma outra perspectiva, né? De uma outra classe social muito distinta das pessoas que estão ali, no entorno, que tiveram seus territórios sobrepostos (PQ-1).

A provocação desta interlocutora nos remete a outro elemento fundamental nessa discussão: quem são as pessoas incentivadas a acessar, utilizar e usufruir dessas áreas conservadas? Ou ainda, quem de fato se beneficia do chamado “uso público” nas UCs?

O incentivo ao turismo em UCs voltado, principalmente, para uma elite não é um fenômeno recente. Pelo contrário, ele faz parte das origens das áreas protegidas. O modelo de conservação ambiental pautado no afastamento das pessoas e das naturezas, considerava que a utilização dessas áreas deveria ser feita preferencialmente pelo turismo. Esse modelo foi inspirado nos parques norte-americanos, como o Parque de Yellowstone. Para Diegues (2008), a exportação do modelo Yellowstone para países tidos como “do Terceiro mundo”, “subdesenvolvidos” ou “em desenvolvimento”, como o Brasil, “cujas florestas remanescentes foram e continuam sendo, em grande parte, habitadas por populações tradicionais, está na base não só de conflitos insuperáveis, mas de uma visão inadequada de áreas protegidas” (DIEGUES, 2008, p. 37).

O que Diegues chama de “visão inadequada” corresponde ao entendimento de que as áreas destinadas à preservação deveriam ter grande beleza cênica, ou correspondessem a paisagens intocadas pela ação humana. Essas áreas seriam uma espécie de refúgio para a população urbana. Esse entendimento é inadequado visto que praticamente todas as

áreas que são consideradas para conservação ambiental são áreas manejadas por populações indígenas e tradicionais há séculos. O próprio Yellowstone não era uma área intocada: “Segundo Kempf (1993), no entanto, o primeiro parque nacional do mundo, Yellowstone, não foi criado em uma região vazia, em 1872, mas em território dos índios Crow, Blackfeet e Shoshone-Bannock” (DIEGUES, 2008, p. 27).

A construção dos ideais em torno dos parques nacionais continua a ignorar, ou deliberadamente excluir e remover, as pessoas que vivem em seu interior ou no seu entorno. Ao mesmo tempo, divulgam-se mensagens que visam promover os parques nacionais como espaços que são “seus”, que são de “todos os cidadãos”, que são dessa entidade coletiva e democraticamente organizada que, supostamente, tem igual acesso a todos os espaços e patrimônios da nação (GREBOWICZ, 2015). Em sua análise sobre os parques nacionais norte-americanos, Grebowicz (2015) faz referência ao Parque Nacional Big Bend, no qual se encontra Boquillas Canyon, atração do parque situada na fronteira entre os Estados Unidos e o México. Grebowicz reflete sobre como as diversas mudanças administrativas (e, claro, ideológicas) da política ambiental ali excluem os moradores do entorno, mas em suas propagandas reforçam que aquele espaço pertence às pessoas.⁴⁶

Nesse modelo norte-americano, a utilização das áreas protegidas costuma ser pautada pelo turismo. Sendo o turismo um mercado, todo o relacionamento entre as pessoas e as UCs fica marcado por relações de consumo – isto é, nos modelos em que o uso público é restrito, como nas áreas de proteção integral, por exemplo, os parques nacionais. Compra-se o ingresso, compra-se um “pacote” para fazer uma trilha, compra-se um souvenir na lojinha, compra-se um lanche, etc. Tudo vira produto.

West, Igoe e Brockington (2006) consideram que a criação de Yellowstone instaurou um modelo de conservação baseado no “consumo” de paisagens e experiências genéricas dessas áreas protegidas, encaradas como produtos. Essa pode ser uma opinião radical, mas de fato, as atividades de visitação nos primeiros parques foram muito incentivadas, inclusive com a contratação de profissionais de propaganda para convencer as elites que a viagem era segura (ABAKERLI, 2001; WEST; IGOE; BROCKINGTON, 2006). (PIMENTEL, 2013, p. 29).

No ICMBio existe uma coordenação voltada ao uso público, isto é, à utilização das UCs. Essa coordenação foi lembrada por um interlocutor da seguinte forma:

⁴⁶ Aqui é preciso considerar que os moradores do entorno são mexicanos e, portanto, cidadãos de outro país. O parque nacional é tido enquanto uma área pertencente aos moradores norte-americanos. Mesmo esses, contudo, só podem acessá-lo na condição de visitantes, desde que sigam as regras postas pela administração do parque.

Vejam os nomes dos departamentos que cuidam disso no ICMBio: é **uso público e negócios**. Não é uso público e conservação, não é uso público e educação, não é uso público e pesquisa, não é uso público. É uso público e negócios. O nome me parece que já denuncia, ou evidencia, que há uma prioridade de que a visitação seja interpretada como um aspecto corporativo negocial capitalista (AA-2, grifos meus).

Como o próprio interlocutor analisa, a escolha por esse nome é evidência da forma como o uso público tem sido conduzido enquanto política pública. Entende-se que a melhor forma de viabilizar o uso público é através de “negócios”. Como já destacamos em outros momentos desta dissertação, a concretização desses negócios costuma ser feita, prioritariamente, por intermédio de empresas privadas com fins lucrativos.

As concessões dos serviços de turismo são entendidas, então, como uma forma de viabilizar o uso público das UCs por meio de atores privados. Esses atores privados são apresentados como representantes da sociedade civil. Portanto, seu mero envolvimento já é visto como a sociedade participando ativamente da gestão de uma UC. Contudo, é preciso retomar a reflexão feita antes nesta dissertação sobre como compreender o privado com fins lucrativos. Por mais que ele possa ser associado com a sociedade civil, ele está muito mais próximo do mercado, visto que seu principal objetivo é o lucro. Com isso, para além da confusão previamente tratada nesta dissertação, entre o que é público e o que é estatal, há também uma confusão entre o que é público, em termos da sociedade civil, e o que é privado, em termos de mercado.

Além disso, como colocado pela interlocutora citada, existem ainda outros públicos interessados no uso das UCs, como as comunidades que vivem no interior e no entorno destas áreas. No entanto, esses grupos são historicamente excluídos dessas áreas, (LITTLE, 2004), embora estudos⁴⁷ apontem que o manejo dos recursos naturais por parte dessas comunidades é, ao menos parcialmente, responsável “pela existência de vastas áreas preservadas. Nesse sentido, é irônico e cruel que sejam elas as penalizadas, em um sistema cujo objetivo é a conservação ambiental (BENSUSAN, 2014)” (POMPERMAIER, 2019, p. 59).

Os programas de parcerias incentivados nos últimos anos e aqui descritos, não têm essas comunidades no centro de suas preocupações. Pelo contrário, as propostas parecem ignorar as situações de conflitos fundiários a serem resolvidos, como mostrou o estudo do Terra de Direitos (2020) e a nota da ABA (2020) – discutidos no capítulo 1. Apesar disso, não parece interessante reduzir o potencial das parcerias somente à experiência dos

⁴⁷ Ver Costa (2011) e Linhares (2009).

últimos anos, ligadas ao governo de Bolsonaro. Isso se expressou de diversas formas nas falas dos entrevistados, mas foi pontuado enfaticamente por uma interlocutora: “o que eu acho ruim, que é uma coisa que eu expressei no questionário, é quando a gente tenta vincular qualquer programa ou qualquer iniciativa a governo” (AA-3).

Um outro aspecto das parcerias em torno do uso público merece atenção. Conforme discutido no capítulo anterior, frequentemente informa-se que não serão objeto da parceria atividades entendidas como “essenciais”, que devem ser de responsabilidade do Estado. Falas nesse sentido estão presentes na nota da ASCEMA, nos discursos nas audiências do PPI e nas entrevistas com os interlocutores desta pesquisa.

Ao colocar o uso público no centro do debate acerca das concessões, fica implícito que ele não é entendido como algo essencial para as políticas ambientais. Isso contrasta com as respostas dadas à pergunta “a quem se destinam as unidades de conservação?” Em sua maioria, as respostas a essa questão indicaram que as UCs devem ser destinadas “à sociedade”, “à população”, “ao povo brasileiro”, “à coletividade” e “à humanidade”. Ora, se você “terceiriza” o que não é essencial e se é o uso público, ou seja, o usufruto da UC pelas pessoas, que é o objeto das concessões e das parcerias, logo parece que o uso público não seria essencial. Essencial mesmo seria o manejo da biodiversidade e este permanece com o Estado.

As UCs, portanto, parecem ter espaços “privatizáveis”, “concessionáveis”, ou mesmo “parceirizáveis”, espaços estes que seriam públicos, mas não estatais. Já os espaços públicos estatais seriam aqueles onde residiriam as atividades essenciais do Estado. Estes não seriam “privatizáveis”, nem “concessionáveis” e dificilmente “parceirizáveis”. Ocorre que os espaços que as pessoas podem frequentar costumam ficar associados a imagens de empresas ou de atrações turísticas específicas, e a população por vezes sequer sabe que está visitando uma unidade de conservação pública. Exemplos disto são o Cristo Redentor, que está situado no Parque Nacional da Tijuca (conforme uma interlocutora explicitou, nem todos os visitantes sabem que estão em uma UC) e as piscinas de Água Mineral, no Parque Nacional de Brasília (LOBO, 2000).

3.4. Concepções sobre conservacionismo e parcerias

O termo “Antropoceno” foi cunhado por Paul Crutzen e Eugene Stoermer, no início do século XX. O conceito serve para designar uma nova era geológica que estaria substituindo o Holoceno – era geológica que se julga(va) estar em vigor. A era do Antropoceno ainda não é inteiramente reconhecida pela comunidade científica. No

entanto, isso não diminui o impacto que a categoria teve. De fato, a própria noção de Holoceno⁴⁸ exigiu debates quanto à sua validade e abrangência. No que diz respeito à abrangência do período Antropoceno, Crutzen e Stoermer (2015) propuseram que ele teria iniciado no final do século XVIII, diante dos notáveis efeitos globais das atividades humanas nesse período. Existem, contudo, críticas à noção de Antropoceno.

O termo “Antropoceno” é profundamente insatisfatório. Como muitos estudiosos já argumentaram, trata a “humanidade” como uma única entidade que de alguma forma domina o planeta inteiro. Ele obscurece e despolitiza diferenças profundas entre (grupos de) pessoas com diferentes impactos e demandas (BUSCHER & FLETCHER, 2020, posição 1796).⁴⁹

Apesar de críticos do conceito de Antropoceno, Bram Buscher e Robert Fletcher não desconsideram que a era em que vivemos (seja lá como ela deva ser chamada) é marcada por desafios para a conservação ambiental e que existem diferentes correntes de pensamento sobre como proceder diante desses desafios. Em sua obra *The Conservation Revolution* (2020), os autores identificam quatro perspectivas em torno da conservação ambiental em voga no Antropoceno: *conservação mainstream*, *neoprotecionismo*, *nova conservação* e *conservação convivial*. Os autores distinguem essas correntes segundo suas relações com a dicotomia natureza e cultura, e levando em conta as críticas (ou não) de cada uma delas à lógica capitalista.

A relação entre as pessoas e a natureza é um dos eixos que marca a discussão sobre a conservação ambiental há mais de século. A criação de áreas protegidas sem a presença humana parte de um entendimento de que a presença de pessoas é prejudicial à conservação, primeiro das chamadas paisagens intocadas e depois da biodiversidade (DIEGUES, 2008). Essa separação desconsidera os diferentes tipos de manejo e de relacionamento com o território que populações tradicionais e indígenas mantêm, conforme discutido anteriormente.

De acordo com West e Igoe (2006), as organizações não governamentais a nível internacional, que criaram os parâmetros para a criação de áreas protegidas no mundo todo, pautaram essa separação entre pessoas e natureza a partir da lógica ocidental. “Publicações de ONGs frequentemente apresentam a natureza como objeto estático,

⁴⁸. “O nome Holoceno (O Todo Recente) para designar a época pós-glacial dos últimos dez a doze mil anos parece ter sido proposto pela primeira vez por Sir Charles Lyell em 1833, e adotado pelo Congresso Internacional Geológico em Bolonha em 1885” (CRUTZEN, STOERMER, 2015).

⁴⁹. Tradução do original: “The term ‘Anthropocene’ is profoundly unsatisfying. As many scholars have by now argued, it treats ‘humanity’ as a single entity that somehow dominates the entire planet. It obscures and depoliticizes profound differences between (groups of) people with vastly different impacts and claims.”

separado dos seres humanos. Por extensão, eles apresentam os efeitos ecológicos das atividades humanas – como parte da cultura – como sendo não-natural” (WEST; IGOE, 2006, p. 256).

A outra dimensão levada em conta por Buscher e Fletcher (2020), ao dividirem as correntes conservacionistas em sua obra, é a relação destas com o capitalismo. Os autores compreendem que o chamado desenvolvimento capitalista é pautado na extração indiscriminada de recursos naturais – frequentemente não renováveis – em vista da reprodução ampliada do sistema. Isso torna o capitalismo ecologicamente insustentável – sem falar do conjunto de outros problemas que emergem desse cenário, como, por exemplo, a desigualdade social, gerada inclusive pela expropriação de pessoas de suas terras tradicionais. Sendo o capitalismo um sistema hegemônico, ele acaba se sobrepondo a todas as outras lógicas, perspectivas, territorialidades, cosmologias e formas de lidar com a natureza.

A partir daí, Buscher e Fletcher apresentam sua proposta, que eles denominam *conservação convivial*. Antes de nos voltarmos a ela, vejamos as outras três correntes descritas por eles. Uma perspectiva é a chamada *conservação mainstream*, muito marcada pelas dicotomias de natureza e cultura, e pela lógica capitalista. Nessa lógica, as pessoas e a natureza devem ser mantidas separadas. Contudo, essa corrente não questiona a lógica capitalista em voga e pode estar aberta a dialogar com propostas de utilização da natureza para fins de visitação e turismo, desde que isso fortaleça a conservação ambiental.

A corrente que chamam de *neoprotecionismo* tem semelhanças com o preservacionismo, conforme descrito por Diegues (2008) e Bensusan (2014). O *neoprotecionismo* é marcado pela dicotomia natureza e cultura. Isto é, entende a presença e ação humana como incompatíveis com a proteção da natureza. Essa proposta inclui críticas ao capitalismo, justamente por compreendê-lo enquanto uma ameaça à conservação da natureza. No entanto, o *neoprotecionismo* ignora que existem distintas formas de os seres humanos se relacionarem com o ambiente, para além da dinâmica capitalista.

O posicionamento que os autores denominam de *nova conservação* vai além da dicotomia natureza e cultura. Aqui, a separação entre as pessoas e a natureza não é vista como um pré-requisito para garantir a conservação ambiental. Contudo, esta corrente não propõe uma crítica ao capitalismo. Do contrário, acolhe a lógica capitalista como uma peça na garantia da proteção ambiental.

O fato de que a conservação não é mais algo feito atrás de cercas materiais e simbólicas, ou através da separação de “humanos” da “natureza”, é central para os Novos Conservacionistas. Em vez disso, eles enfatizam que a conservação deve ser feita através da atividade humana, especialmente a atividade econômica (BUSCHER; FLETCHER, 2020, posição 1031-1043).⁵⁰

Por fim, os autores propõem a categoria *conservação convivial*. Diferentemente das outras correntes apresentadas, essa iria além das dicotomias natureza e cultura, e tensionaria uma crítica ao capitalismo, entendendo-o como um processo que contribui para os desafios enfrentados pela conservação. Diferente da *nova conservação*, ao entenderem que a conservação ambiental precisa ir além da separação entre pessoas e o ambiente, os autores não estão propondo que se incentive a utilização da natureza no âmbito da lógica comercial-capitalista. Na realidade, eles indicam que em vez de áreas protegidas, precisamos de áreas promovidas, que possam ser conservadas não somente *pelos seres humanos*, mas também *para os seres humanos*.

Apresentei brevemente esse quadro teórico de Buscher e Fletcher, pois creio que é possível estabelecer paralelos com as perspectivas de meus interlocutores. Uma pesquisadora, ao falar sobre o Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP), trouxe a seguinte diferenciação entre seus membros:

[No OPAP] tem desde aqueles que têm uma visão mais de gestão sobre as parcerias, e aqueles que têm uma visão mais crítica da privatização, da neoliberalização da natureza (PQ-2).

Essa interlocutora sinalizou assim, brevemente, algumas diferenciações entre os participantes do OPAP. Não foi objetivo deste trabalho adentrar nas distintas perspectivas dos membros desse Observatório – que, aliás, não se resumem às duas posições mencionadas pela interlocutora. No entanto, ao apontar essas perspectivas diferentes, ela me permitiu refletir sobre os posicionamentos dos interlocutores desta pesquisa. Conforme fui notando, determinados atores pareciam mais atentos a aspectos técnicos da gestão das parcerias, isto é, com os modelos, os limites, as potencialidades e os casos práticos. Outros atores, no entanto, ao refletir sobre o estabelecimento das parcerias, produziam críticas à iniciativa privada e à neoliberalização da natureza.⁵¹ Para estes, os

⁵⁰ Tradução do original: “Central for new conservationists is the fact that conservation is not any longer something that is done behind symbolic and material fences or through the separation of ‘humans’ from ‘nature’. Instead, they stress that conservation must be done throughout all human activity, and especially economic activity.”

⁵¹ Embora me refira a uma das perspectivas enquanto sendo “crítica”, não estou sugerindo que a “perspectiva técnica” não seja também crítica. O tecnicismo não anula a criticidade. Além disso, como ponto mais adiante, os eixos de posicionamento aqui desenvolvidos não são estanques e sim porosos, de forma que os interlocutores não estão necessariamente presos a uma única visão.

atuais modelos de concessão estão muito próximos de entregar as UCs para a iniciativa privada, agindo quase como um processo de privatização delas. Assim sendo, as categorias utilizadas por esta interlocutora inspiraram-me a diferenciar as perspectivas dos participantes desta pesquisa.

Apesar de não ter identificado interlocutores que se alinhem às perspectivas da *nova conservação*⁵² e do *neoprotecionismo*, creio que essas duas correntes estão presentes no cenário brasileiro. Estudos como os de Menezes e Siena (2010) e Talbot (2016) dão indícios da presença de servidores alinhados à perspectiva do neoprotecionismo. A perspectiva preservacionista, grosso modo, possui paralelos com o chamado neoprotecionismo. Em Menezes e Siena (2010), uma pesquisa essencialmente quantitativa, cerca de 81 questionários foram respondidos por servidores públicos do ICMBio que atuavam na região da Amazônia Legal. Os dados apontaram que os técnicos apresentavam maior concordância com o preservacionismo. “Este resultado indica uma considerável influência dessa corrente no ICMBIO, pois a discordância foi baixa se comparada com a concordância” (MENEZES; SIENA, 2010, p. 490).

Desde a publicação desse trabalho, houve um processo de mudança na configuração das vertentes ambientalistas do ICMBio. O trabalho de Talbot (2016), por meio de metodologias qualitativas, que envolveram entrevistas com 33 pessoas, demonstrou que “a visão preservacionista não é mais predominante na Instituição, ainda que as diferentes ideologias coexistam em um cenário de disputa” (TALBOT, 2016, p. 121).

Embora o ex-ministro Ricardo Salles tenha proposto programas que propagam a noção de que o capitalismo pode ser sustentável (como no caso do programa Adote um Parque), não creio que seja possível enquadrá-lo em nenhum dos paradigmas proposto. Sua postura foi, na realidade, marcadamente antiambiental, como deixou claro seu discurso no qual afirmou que a pandemia era um bom momento para “passar a boiada” e aprovar desregulamentações ambientais. Os outros dois paradigmas formulados por Buscher e Fletcher encontram pontos em comum com dois possíveis posicionamentos mapeados entre os interlocutores: uma “perspectiva de gestão das parcerias” e uma visão “crítica da neoliberalização das áreas protegidas”. O quadro da figura 17 explicita em linhas gerais tais correlações.

⁵² Não indico aqui nenhum ator alinhado à perspectiva da *nova conservação*, visto que isto não surgiu em minhas revisões bibliográficas e pesquisa empírica. Isso não significa que essa corrente não esteja presente no país.

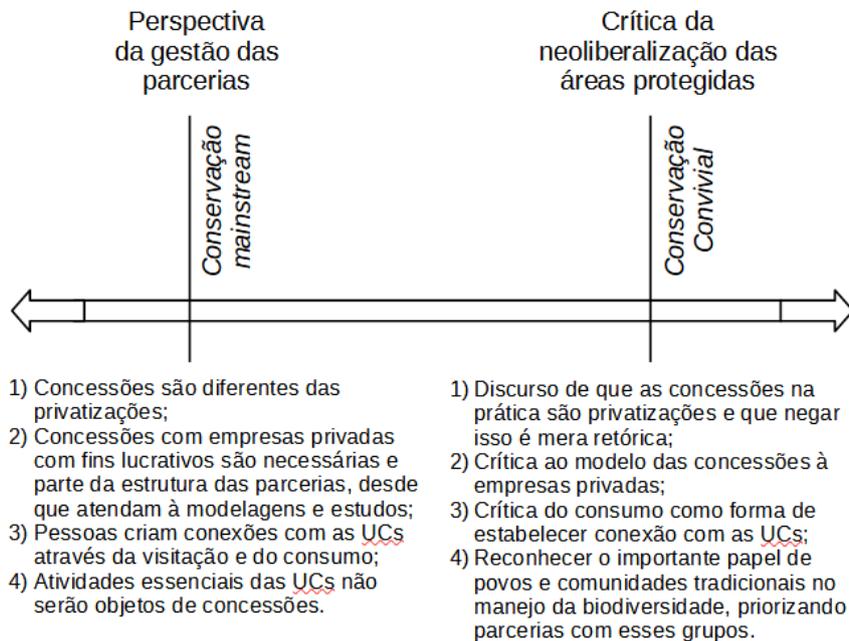


Figura 17: Gráfico T-Chart ilustrando as concepções e seus paralelos com Buscher e Fletcher (2020).

Vejamos ponto a ponto em que medida esses entendimentos sobre a gestão de UCs e as parcerias se diferenciam. Primeiro ponto: conforme vimos anteriormente, as concessões de serviços de visitação costumam ser entendidas como um processo de privatização por determinados setores da sociedade, tais como algumas organizações não governamentais e representantes de povos e comunidades tradicionais. Por conta disso, toda vez que a pauta da concessão chega à mesa, os servidores públicos responsáveis por conduzir as discussões e implementar essa pauta esforçam-se para explicar as diferenças jurídicas entre ambos.

Para uma analista ambiental, o fato de as concessões atualmente estarem inseridas no PPI, que por sua vez faz parte do Programa de Desestatização do governo federal, faz com que haja muita confusão. “É aquele nome do PPI, que coloca a privatização, desestatização... É que ele trabalha com vários processos, um deles é a concessão, mas isso não significa que a gente está desestatizando ou está privatizando” (AA-3). Essa mesma interlocutora relembra que em 2018 discutia-se uma lei dedicada às concessões. No entanto, o texto dessa legislação foi completamente alterado.

a [lei] 13668 era uma lei inteira sobre concessões, [...]. Na época, era o governo Temer e ele, na época, achou que era, enfim, que falar de

concessão as pessoas iam entender privatização. E não era o que ele queria para o governo dele passar essa imagem, já que há muita desinformação. Então, a norma foi alterada radicalmente e saiu sem nada sobre concessão. Foi até interessante isso. Foi bem frustrante na época e depois a gente conseguiu apenas inserir um artigo. Mas é um artigo que já dá um respaldo jurídico para a gente. Todos os processos de formalização das concessões. Mas para você ver como que esse discurso, que essa dúvida que gera entre a privatização e a concessão, a que nível ela chega. E que isso acaba prejudicando diretamente o nosso trabalho (AA-3).⁵³

Outra interlocutora, em sua resposta ao questionário, também reforça que existe certa confusão entre o entendimento do que são concessões e o que são privatizações, embora não seja tão enfática quanto a interlocutora AA-3: “Em função do momento político, as concessões estão sendo chamadas de privatizações, o que traz ainda mais confusão ao cenário” (AA-1, questionário).

Para além dessas manifestações feitas por meio de entrevistas e do questionário, observei esse discurso também nas audiências do PPI disponíveis no YouTube do ICMBio. Nesses eventos, os representantes do programa, em sua apresentação inicial, fazem questão de marcar a diferença entre concessão e privatização. Embora eu creia que esses atores não estejam necessariamente na mesma posição que a analista ambiental já citada, é interessante observar esse ponto comum em seus discursos. Digo que eles não estão na mesma posição, visto que a analista ambiental fez críticas à gestão do presidente Bolsonaro, marcando um distanciamento entre sua posição e a posição do governo.

Assim, a interlocutora AA-3 parece ter um posicionamento mais ligado a uma perspectiva de gestão das UCs, que vê na questão técnica algo fundamental para garantir parcerias eficazes. As interlocutoras AA-5 e AA-6 também se posicionaram de forma favorável aos programas Adote um Parque e ao PPI.

Então assim sou super favorável [ao PPI]. Acho que é um avanço gigantesco, mas tem algumas questões, né? Que são essas que eu coloquei. [...] Um projeto ambientalmente interessante, ele tem que ter as 3 coisas, o ambiental, social e o econômico. Então, nessa intersecção se consegue fazer um projeto sustentável. [...] Então, precisa ter essas parcerias. **Essa inclusão é saudável, desde que seja feita também com uma coordenação por parte do ICMBio muito forte** (AA-5, grifos meus).

⁵³ Conforme indicado no capítulo 1 desta dissertação, o governo de Michel Temer – que assumiu a presidência da república em 2016, após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff – foi marcado por uma série de privatizações. Assim, é possível que, conforme proposto pela interlocutora AA-3, uma lei de concessões durante o governo Temer fosse alvo de críticas visto que, muito provavelmente, seria interpretada como mais uma ação no âmbito das privatizações. Por outro lado, creio que essa interpretação não seria necessariamente resultado de “desinformações”, como apontado pela interlocutora AA-3, e sim uma leitura sociológica do contexto político do momento, semelhante à proposta pelo interlocutor AA-2 (transcrita e analisada mais adiante neste mesmo capítulo).

O programa adote um parque eu acho que é uma iniciativa bem interessante em termos de parcerias, porque as unidades de conservação elas precisam de apoio, de recursos e a possibilidade de você ter adoção por uma empresa que vá subsidiar investimentos na infraestrutura dessas unidades de conservação é sensacional. **Também é uma questão de como se construir as coisas, né?** (AA-5, grifos meus).

O PPI traz essa âncora, essa força das concessões nas unidades de conservação, como de **importância para a nação** (AA-6).

Esse governo vem aqui e tá fazendo toda a propaganda em cima do programa de concessões, mas isso não é novo, não, isso aí já, né? Vamos dar honra aos colegas que fizeram isso, que foi super inovador (AA-6).

Assim como a interlocutora AA-3, essas outras analistas ambientais também enfatizam suas opiniões favoráveis ao modelo de concessão e ao programa adote um parque, que incentivam parcerias com a iniciativa privada. Ao mesmo tempo, elas apontam uma distância entre sua opinião e a forma como o governo Bolsonaro vem conduzindo os programas. Os posicionamentos destas interlocutoras contrastam fortemente com as falas de outros entrevistados, inclusive analistas ambientais.

Isso aí tem até questões ideológicas que estão envolvidas por trás que me fazem, por exemplo... deixa eu abrir um parêntese importante aqui... me fazem, por exemplo, interpretar todos esses casos de concessões, como privatizações propriamente ditas. Me permita de me explicar aqui, Valentina: **a gente percebe tanto pelos defensores desse modelo de concessões dentro ou fora do governo, sempre a necessidade de falar “Gente, não é privatização, é concessão. O poder público continua como o dono do terreno, como proprietário, é só uma concessão pro agente privado ficar ali 30 anos”**. Às vezes começa com 10, hoje em dia são contratos de 30 anos gerenciando a área. **Isso para mim é só um deslize discursivo ou semântico**. Quando a gente interpreta esse movimento de entregar ao setor privado essa gestão desses espaços públicos, ele não é muito diferente de todo um processo iniciado no Brasil e no mundo na década de 1980 do século passado, do neoliberalismo, onde houve toda uma reconfiguração de como os estados deveriam operar em relação ao setor privado. Então, a gente viu no Brasil uma sequência de privatizações, rodovias federais sendo privatizadas, aeroportos sendo privatizados, enfim, o setor de saúde sendo privatizado, **os parques agora entraram nessa mesma ciranda, nessa mesma onda privatista, então não vejo nenhum equívoco sociológico ou antropológico em descrever o que está acontecendo nos parques como privatização**. Vez que correspondem ao macroprocesso político, econômico de esvaziamento do estado, enfraquecimento do poder público e maior protagonismo de entes privados. Esse processo tão bem compreendido como o neoliberalismo. A concessão é um termo jurídico administrativo. Ok, na leitura jurídica administrativa, o termo correto é concessão. Mas na leitura científica sociológica, eu prefiro empregar o termo privatização, porque ele dá conta melhor de descrever esse processo dos parques em todo um processo maior de esvaziamento do estado como protagonista econômico da gestão das políticas públicas. (AA-2, grifos meus).

Diferentemente do proposto pelas outras interlocutoras, este analista ambiental não vê qualquer confusão entre os entendimentos de concessão e privatização. Para ele, estão claras as diferenças administrativas entre ambos: na concessão não há a transferência da propriedade do estado para o ente privado. Ao se assinar um contrato, o concessionário tem o direito de atuar e investir naquela área para os fins propostos no contrato: no caso em tela, a visitação de áreas protegidas. Apesar de ter isso claro, o interlocutor afirma que essa distinção, no atual cenário político, é mero “deslize discursivo”. Desse modo, o interlocutor propõe uma leitura sociológica das concessões em vista do contexto socioeconômico e político no qual o país vive em 2022.

O contraste entre as falas destes analistas ambientais é interessante, pois nos permite retomar a oposição entre patrimonialismo e a burocracia moderna e técnica. A interlocutora AA-3 compreende que se as instituições governamentais brasileiras seguirem procedimentos e técnicas específicos – como estabelecer modelos para os fluxos de trabalho, criar bons editais e bons planos de manejo –, então as parcerias público-privadas irão prosperar. O interlocutor AA-2 analisa que as concessões das UCs estão inseridas em um processo mais amplo de esvaziamento do Estado e entrega da coisa pública para a iniciativa privada. Embora o interlocutor classifique isso como sendo um processo inserido na lógica neoliberal, o processo de apropriação privada da coisa pública também é uma característica definidora do patrimonialismo.

Segundo ponto: compreender as concessões à iniciativa privada com fins lucrativos como sendo (ou não) necessárias é outro aspecto que marca as diferenças entre os pontos de vista dos interlocutores. Para aqueles mais alinhados com a perspectiva de gestão, essas concessões fazem parte da estrutura das parcerias e, desde que atendam às modelagens, aos estudos, às técnicas e às regras, são importantes para a efetivação da política de proteção ambiental.

É uma tomada de decisão mesmo que a gente tem. Então, quando uma unidade de conservação chega e fala, eu quero fazer, eu quero autorizar *food truck* a ficar aqui no estacionamento da unidade. Então, a gente já vai ver. Olha, isso aí você faz para autorização, então a gente direciona para a coordenação competente para ela auxiliar aquela unidade de conservação como se faz um processo autorizativo. E as unidades que têm o perfil de concessão a gente já sabe quais são. Enfim, elas já estão sendo estudadas, ou já foram estudadas. (AA-3).

Por sua vez, os interlocutores da perspectiva crítica à neoliberalização das UCs não concordam em ter a iniciativa privada com fins lucrativos como as principais parceiras em potencial. Para eles, é difícil garantir que esses atores consigam conciliar os

interesses próprios (de lucro) com os interesses da UC (de preservação ambiental e uso público).

Como você está lidando, uma empresa privada ela visa o lucro financeiro. Então, dependendo de que empresa é e da filosofia dessa empresa, desde os empresários, de quem são as pessoas que estão por trás, essa qualidade do serviço ela fica aquém do que nós gostaríamos por conta dessa da vontade de lucrar. (AA-4).

Não só a concessão para a iniciativa privada não foi vista como essencial para esses interlocutores, como também alguns apontaram a necessidade de se estabelecer parcerias de outras naturezas, seja com o Terceiro Setor, seja com as próprias comunidades locais. Comunidades estas que costumam ser esquecidas ou deliberadamente excluídas dos processos de consulta pública e instituição das concessões.

Um terceiro ponto que parece marcar uma diferença entre os discursos dos interlocutores, diz respeito à relação das pessoas com as UCs, ou seja, ao uso público. Para os interlocutores mais alinhados à perspectiva da gestão das UCs, a presença de pessoas em UCs, especialmente as de proteção integral, deve ser incentivada, em especial no formato da visitação. Visitação esta que deve ser regulada por um plano de manejo. Para esses interlocutores, a visitação é uma forma de criar conexão entre as UCs e as pessoas que vivem em ambientes urbanos. Nesse sentido, as concessões são importantes porque elas criariam, entre outras coisas, a infraestrutura necessária à visitação, como a portaria, serviços de alimentação, mas também souvenirs e “lembrancinhas”.

Quando a gente não tem uma concessão, o visitante, ele não tem nada para comprar, não tem uma água pra comprar, não tem um lanche para comprar, sabe? **Ele não tem uma lembrança para levar. E a gente pode pensar que é uma besteira comprar uma lembrancinha. Um souvenir no parque nacional. Mas é o que ele vai lembrar, sabe?** Lembrança é lembrança! Lembrar que existe uma unidade de conservação e que você foi e que foi uma experiência boa. Então, isso tem que gerar valor. Ele vai lembrar daquele lugar “nossa, fui em Fernando de Noronha”. Mas se ele tem uma blusa “eu fui no Parque Nacional Fernando de Noronha”. Então, a gente tem que divulgar a marca ‘parque nacional’. (AA-3, grifos meus).

Tem aquela máxima, que eu concordo totalmente, que é **quanto mais a gente se aproxima das coisas, mais a gente tende a querer bem, a cuidar mais**. E isso eu acho que, quando, por exemplo, tem uma visitação bem feita para os lugares, ou facilitada, as pessoas acabam conhecendo o lugar. Vão lá, conhecem e passam a ter aquele lugar como delas. Quando a gente não consegue nunca acessar, você acaba dando as costas, dando de ombros pro lugar e fala “acabou lá, nunca fui lá, não tem a menor chance, então não me importo muito”. (TS-3, grifos meus)

Seguindo esta lógica, a visitação de UCs é definida como uma experiência que permite que as pessoas estabeleçam vínculos com a natureza, de modo que a conservação

ambiental ganhe adeptos e apoiadores. Esse entendimento se institui no Brasil graças à emergência de um debate em torno da “educação ambiental”. Segundo Lobo (2000), durante o Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, ocorrido em 1997 “a questão central era: não há possibilidade de proteger áreas naturais sem que ocorra a formação de grupos de usuários ou visitantes que conheçam e amem as UCs, que entendam seus valores e que estejam dispostos a defendê-las” (p. 43).

Entende-se, então, que é preciso criar a possibilidade de as pessoas estarem nessas áreas, exercendo seu direito ao uso público. Além disso, é necessário criar condições para que esse vínculo se mantenha ao longo do tempo e que não se perca na memória do visitante. Por isso, se estimula a criação de produtos e souvenirs, enquanto artefatos que possam carregar essa memória da visita ao parque, ou outra categoria de manejo de UC.

Os interlocutores da perspectiva crítica à neoliberalização das UCs também reconhecem que o uso público das UCs precisa ser incentivado. Contudo, esses interlocutores questionaram o estabelecimento desses vínculos pautados em relações de consumo. Quando o uso público depende de uma concessão, não só o visitante compra seu ingresso para essa experiência, ele também compra passeios, alimentação e souvenirs. Nesse caso, a relação entre as pessoas e a natureza é estabelecida via consumo.

E aí as pessoas falam “E a função pública das áreas protegidas? Ah, você só preserva aquilo que você conhece.” Assim, eu entendo esse ponto de vista. Eu acho importante as pessoas estarem ali, imersas ali, e a partir disso, se sensibilizarem. Mas eu entendo que tem outras questões aí, de lazer. Esse é outro tema, o lazer e o esporte que geram saúde e bem-esta para a sociedade. Então, a função pública das áreas protegidas é mais ampla do que o simples acesso para o turismo, entendeu? Com esses serviços, com essa rede de consumo toda que fica associada ao turismo (PQ-2).

A criação de vínculos com as áreas protegidas pautadas por relações de consumo é parte do processo de mercantilização da natureza e das relações dos indivíduos com ela. Como proposto por Irving, “a natureza se transfigura em commodity para atender aos sonhos dos imaginários urbanos” (2008, p. 1). Esse processo impacta também o entendimento do domínio e da destinação das UCs. Se você precisa pagar para acessar e usufruir do lugar, ele é mesmo público? Se existe uma empresa que administra e lucra com a UC, ela pertence à essa empresa?

A mercantilização das relações entre os indivíduos e o espaço público pode causar confusões na própria relação que se estabelece com este espaço. No caso dos parques nacionais, na medida em que a presença dos prestadores de serviços se sobrepõe à da equipe do parque, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos – imagem institucional, foco

no consumo, pouca identificação com os objetivos do parque – a relação do público com o parque nacional passa a ser mediada prioritariamente pela ‘rede de consumo’ vinculada ao turismo, propiciando uma ruptura com o sentido de coletividade e responsabilidade frente ao espaço público. Nestes casos, as pontes entre o público e o privado são fragilizadas em função da exagerada artificialização e mercantilização da visita. (RODRIGUES, 2009, p. 97-98).

Os recentes programas de parcerias e concessões costumam ser apresentados na página oficial do ICMBio como “um passo importante [...] para transformar a conservação da floresta em atividade que gera lucro” (ICMBio, 2022). Em outra publicação da página oficial, o instituto referiu-se ao Parque Nacional da Tijuca por seu “extenso ‘cardápio’ de oportunidades de recreação em contato com a natureza e pela infraestrutura disponível” (ICMBio, 2021). O uso da expressão “cardápio” reforça o entendimento de que a natureza está disponível para o consumo.

Por fim, um derradeiro ponto diz respeito ao que pode ser objeto de “parcerias” e “concessões”. Neste caso, destaca-se que “atividades essenciais da UC” não serão objeto de parceria. O uso público, frequentemente disponibilizado para concessões, pode ser compreendido como atividade não essencial da UC. Essa lógica, embora autorize a presença de pessoas nas áreas protegidas – não sendo, então, radicalmente avessa ao contato entre seres humanos e natureza –, separa os espaços destinados ao público (os “parcerizáveis”) daqueles que serão protegidos a sete chaves (os espaços estatais).

Para os atores ligados à crítica da neoliberalização das áreas protegidas, é preciso reconhecer a relevância das comunidades tradicionais, que costumam ser esquecidas ou deliberadamente excluídas dos processos de consulta pública e instituição das concessões. Conforme propus na figura 17 anteriormente, creio que essa linha se afine mais à concepção de *conservação convivial*, de que falam Buscher e Fletcher. Além disso, a *conservação convivial* se aproxima das agendas dos movimentos indígenas e das populações tradicionais, que reivindicam seus territórios, indicando inclusive seu papel na proteção desses espaços. Outros autores vêm propondo discussões parecidas com esta, como Alberto Acosta, autor de *O Bem Viver* (2016), e Antônio Bispo dos Santos, também conhecido como Nego Bispo, autor quilombola de *Colonização, Quilombos: modos e significados* (2015).

Alberto Costa é um político e economista, oriundo do Equador. Sua obra oferece “uma oportunidade para imaginar outros mundos” a partir da noção indígena de *buen vivir*. Essa noção, conforme apresentada pelo autor, “refere-se, portanto, à vida em pequena escala, sustentável e equilibrada, como meio necessário para garantir uma vida

digna para todos e a própria sobrevivência da espécie humana e do planeta” (ACOSTA, 2016, p. 16). Trata-se essencialmente de “um processo proveniente da matriz comunitária de povos que vivem em harmonia com a Natureza” (ACOSTA, 2016, p. 21) e que busca revelar “os erros e as limitações das diversas teorias do chamado desenvolvimento” (ACOSTA, 2016, p. 22).

Para o autor, “urge superar o divórcio entre a Natureza e o ser humano. Essa mudança histórica e civilizatória é o maior desafio da Humanidade, se é que não se deseja colocar em risco nossa própria existência” (ACOSTA, 2016, p. 24). Uma das principais proposições no sentido de operar essa reaproximação entre natureza e cultura está na discussão dos Direitos da Natureza. Em linhas gerais, essa discussão parte da premissa de que, ao reaproximar a Natureza do ser humano, precisamos substituir o status de objeto da Natureza, atribuindo-a o de sujeito. Ao tratarmos a Natureza como sujeito, ela não pode ser explorada sem a devida atenção aos seus direitos. Isso altera profundamente a relação que estabelecemos com o meio ambiente.

As reflexões e proposições de Acosta partem do contexto do Equador e têm ressonância em outros contextos da América Latina. No Brasil, temos as reflexões de diversos autores indígenas, quilombolas e de outras comunidades tradicionais. Trago aqui as discussões propostas por Nego Bispo, oriundo de uma comunidade quilombola do Piauí. Sua obra propõe uma reconstituição da história brasileira da perspectiva dos povos afropindorâmicos – termo utilizado pelo autor para se referir às populações negras e indígenas.

Em *Colonização, Quilombos: modos e significações*, Bispo propõe que a lógica da propriedade é influenciada pelo pensamento “monista verticalizado e desterritorializado dos povos colonizadores” (BISPO, 2015, 92), que vai na contramão da lógica “comunitária e biointerativa” dos povos tradicionais.

Nesse sentido, ressaltamos a importância de biointeragirmos com todos os elementos do universo de forma integrada, a ponto de superarmos os processos expropriatórios do desenvolvimentismo colonizador e o caráter falacioso dos processos de sintetização e reciclagem do desenvolvimentismo (in)sustentável, pelo processo de reedição dos recursos naturais pela lógica da biointeração. (BISPO, 2015, p. 100).

A *conservação convivial* também parece alinhada com os posicionamentos de interlocutores críticos à neoliberalização das UCs. “A conservação convivial precisa começar a fazer justiça à história da conservação, especialmente as dinâmicas de expropriação e deslocamento, que há muito caracterizam as áreas protegidas”

(BUSCHER; FLETCHER, 2020, posição 2664-2665).⁵⁴ Assim, em vez de insistir na expulsão de pessoas que vivem no interior de áreas protegidas, a *conservação convivial* reconhece a potência de seu relacionamento com o território e apoia esses grupos na manutenção de práticas que garantam a conservação da natureza.

Uma questão chave neste debate está ligado a se nós deveríamos priorizar os valores intrínsecos ou extrínsecos; se a natureza deveria ser apreciada pela existência de seu valor inerente ou por sua utilidade para humanos. Isto, no entanto, é uma falsa dicotomia. Em vez de priorizar um ou o outro, nós deveríamos ver valores diferentes como integrados dialeticamente” (BUSCHER; FLETCHER, 2020, posição 2093-2094).⁵⁵

Antes de encerrar este tópico, creio que seja oportuno incluir uma ressalva: os eixos de concepções e opiniões que aqui proponho não deve ser entendido como “caixas fechadas”, nas quais cada interlocutor deva ser encaixado. Decerto, algumas das pessoas com as quais conversei parecem estar perfeitamente alinhadas em uma ou outra concepção. Apesar disso, reforço que estes são campos porosos, sem fronteiras fixas ou irrevogavelmente delimitadas. Como bem alertaram Menezes e Siena “o ambientalismo não é um movimento uniforme, mas composto por uma diversidade de pensamentos e comportamentos” (2010, p. 285).

3.5. Burocratas ativistas

A partir da análise das concepções, proponho que meus interlocutores trazem diferentes discursos acerca das parcerias na gestão de UCs, que reverberam seu entendimento sobre a política ambiental de forma geral. Ao identificar esses diferentes discursos, passei a refletir sobre o que motiva tais perspectivas distintas.

Uma primeira hipótese seria que atores que atuam em diferentes instâncias teriam opiniões diferentes. Assim, analistas ambientais estariam de acordo entre si, em contraste com as opiniões de atores do terceiro setor e de pesquisadores. No entanto, eis mais um exemplo de hipóteses que se frustram: esta não se confirmou. Outro caminho possível seria avaliar a formação profissional dos interlocutores. Quem sabe aqueles formados nas ciências da natureza teriam opiniões diferentes de atores formados nas ciências humanas, ou em áreas mais administrativas. Mas também essa proposição não vingou.

⁵⁴ Tradução do original: “Convivial conservation needs to start by doing justice to conservation’s history, especially the dynamics of dispossession and displacement that long characterized protected area.”

⁵⁵ Tradução do original: “A key issue in this debate relates to whether we should prioritize intrinsic or extrinsic values; whether nature should be appreciated for its inherent ‘existence value’ or rather for its utility to humans. This, however, is a false dichotomy. Instead of prioritizing one or the other, we should see differential values as dialectically integrated”

Por um momento, parecia que as motivações por trás dos discursos proferidos advinham de algo pessoal, íntimo, surgido na mente de tais pessoas graças a preferências e opiniões de origem inexplicável. Essa (falta de) explicação, no entanto, não satisfaz o cientista social e a pesquisa acadêmica, pois é na relação com as pessoas e em sociedade que desenvolvemos nossas perspectivas. Desse modo, nossas opiniões não costumam surgir no vácuo e, sim, a partir das relações.

Proponho, então, uma possível resposta por meio da noção de “burocratas ativistas”. Segundo Abers (2019), embora estudos costumem apontar burocratas como atores que ou atuam no sentido de atingir benefícios próprios, ou que sempre seguem normas e regras à risca, é possível identificar burocratas que agem segundo motivações e valores políticos e sociais. Esses burocratas poderiam ser chamados de “burocratas ativistas” e “um primeiro passo para identificar se um burocrata é ativista é identificar quais ideias ele defende, se afinal defende alguma” (ABERS, 2019, p. 12).⁵⁶ Ora, na análise das concepções fizemos exatamente este exercício.

Abers reflete sobre o que leva um burocrata a atuar quase como um ativista em seu exercício profissional. “Fillieule (2010) igualmente propõe que ‘engajamento militante’ envolve uma combinação da trajetória de vida pessoal, a socialização na organização a qual o ativista pertence e valores sociais mais amplos” (ABERS, 2019, p.5).⁵⁷ Pensando nisso, busquei analisar a trajetória pessoal e profissional de meus interlocutores, a partir das informações que obtive via questionário e entrevistas.

Já apresentei brevemente algumas características dos interlocutores na seção 1 no capítulo 2 desta dissertação, destacamento inclusive a intercambialidade de atuações de meus interlocutores: vários analistas ambientais informaram já ter atuado em organizações não governamentais, enquanto vários atores do terceiro setor indicaram já ter atuado em órgãos públicos, inclusive na função de analistas ambientais no Ibama (isso quando ICMBio ainda não existia).

Os atores mais críticos das parcerias com empresas, isto é, entidades privadas com fins lucrativos, foram aqueles que tiveram experiências com comunidades tradicionais em situação de conflito com a criação de UCs, como o interlocutor AA-2 e a interlocutora PQ-1. Estes costumam compreender o estabelecimento de parcerias a partir da crítica aos

⁵⁶ Tradução do original: “a first step to identifying whether bureaucrats are activists is to find out what ideas they defend, if any”.

⁵⁷ Tradução do original: “Fillieule (2010) similarly proposes that ‘militant engagement’ evolves from a combination of personal life trajectories, socialization in the organizations to which activists belong, and broader based social values”.

modelos postos. Há também aqueles que, embora sejam cautelosos em relação a esses programas, veem as parcerias como importantes estratégias, inclusive se estabelecidas com empresas, como é o caso dos interlocutores AA-1 (que já atuou em uma ONG organizada por escaladores) e TS-3 (que já atuou como guia turístico).

Por fim, há aqueles que compreendem as parcerias a partir das técnicas e das regras dispostas pela legislação. Dentre estes estão a interlocutora AA-3 (formada em ciências sociais, atuou em duas ONGs antes de ingressar no serviço público, onde esteve como chefe de duas divisões afins à visitação e parcerias), a interlocutora AA-5 (que não teve experiências em ONGS, mas já atuou como coordenadora geral e esteve diretamente ligada aos programas aqui enfocados), e a interlocutora AA-6 (que já atuou no terceiro setor e em empresas privadas de consultoria).

Em algumas falas os interlocutores se autodenominaram militantes, ou disseram que seu trabalho se mistura com a missão de vida. Referindo-se ao período em que o ICMBio foi criado, uma analista ambiental disse: “Então, assim, na época, eu era realmente muito contrária, militante contra” (AA-6). Em outro contexto, outra analista ambiental comentou sobre sua percepção acerca do trabalho no ICMBio: “É um trabalho que realmente a gente se envolve, fica apaixonado e acaba misturando com uma missão de vida, né?” (AA-5).

Certamente, a noção de “burocrata ativista” está relacionada de forma mais evidente com os analistas ambientais. Apesar disso, creio que esta noção nos ajuda a entender a formação das perspectivas dos distintos interlocutores deste estudo. As opiniões dos pesquisadores e dos atores do terceiro setor também são formadas a partir de experiências pessoais e profissionais. Seu envolvimento com a temática não é apenas profissional, mas frequentemente ultrapassa essa barreira e ganha os contornos de uma “missão de vida”.

Além disso, não restrinjo aqui a visão de que somente os interlocutores alinhados a uma perspectiva sejam burocratas ativistas. Pelo contrário, creio que a maior parte de meus interlocutores possam ser incluídos nessa discussão, sejam eles mais alinhados à *Conservação Convivial*, ou à *Conservação Mainstream*. O que, no entanto, não significa dizer que todos os burocratas envolvidos na política ambiental sejam ativistas. Como interveio a própria Abers:

Isso não quer dizer que todos os burocratas são ativistas. Ao focar na natureza das ideias defendidas por ativistas, e na forma de ação engajada por eles, nosso propósito aqui é menos generalizar do que criar

uma lente por meio da qual o ativismo no interior da burocracia pode ser reconhecido e visibilizado. (ABERS, 2019, p. 17).⁵⁸

Ao considerarmos que mesmo os burocratas agem segundo ideais e valores que carregam de suas trajetórias pessoais e profissionais prévias, vislumbramos mais um caso em que, conforme provoca Da Matta, carregamos nossos valores do espaço da casa para nossa atuação no espaço da rua. Mais uma vez, portanto, embaralhamos nossos entendimentos sobre o que é privado e o que é público, mesmo em contextos de atuação no espaço do Estado, ou definidos por esta atuação.

⁵⁸ Tradução do original: “This does not mean that all bureaucrats are activists. By focusing on the nature of the ideas activists defend and the forms of action they engage in, our purpose here is less to generalize than to create a lens through which activism inside the bureaucracy can be recognized and made visible”.

Considerações finais

Ao problematizar o “público”, o “privado” e o “estatal”, a partir de experiências específicas de parcerias público-privadas – o Programa Adote um Parque e o Programa de Parcerias e Investimentos –, dialogando com atores ligados a instituições estatais, ONGs e pesquisadores, um conjunto de elementos veio à tona. Eis agora o trabalho aparentemente simples, mas sempre árduo, de amarrar todas as questões postas ao longo de dezenas de páginas, em breves considerações finais.

O embaralhamento entre as três categorias outrora mencionadas parece estar ligado à manutenção de um Estado patrimonialista. Como foi destacado por uma analista ambiental, “as unidades de conservação ainda são muito dos gestores” – ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que tais gestores, por sua vez, possivelmente sofrem pressões ao longo dos processos que envolvem as parcerias, sejam estas pressões do governo em questão, seja do mercado, seja de organizações da sociedade civil. O arcabouço jurídico e administrativo que regula o acesso da população às áreas protegidas – sejam elas de uso sustentável ou de proteção integral –, as mantém sob domínio do Estado e, portanto, dos servidores dos órgãos públicos ambientais.

Mesmo que as UCs sejam públicas, elas permanecem estatais. Ao mesmo tempo, é quase como se essas áreas fossem propriedade pessoal dos funcionários dos órgãos ambientais, visto que somente eles acessam esses espaços em sua totalidade. Logo, também essas áreas se tornam espaços “privados”. Ora, este é o caldo de conceitos que resulta da articulação de códigos e condutas distintos, e que coexistem na realidade brasileira (DA MATTA, 1985).

Mas afinal, a quem se destinam as UCs? Segundo os interlocutores desta pesquisa, elas são da sociedade, da população, do povo brasileiro, são patrimônio público, criadas em benefício de toda a humanidade e dos seres não humanos. Essa concordância encontra eco na Constituição Federal de 1988, segundo a qual estas áreas são públicas e destinadas à coletividade. No entanto, esses espaços frequentemente não são percebidos desta forma.

As parcerias, que foram reiteradamente defendidas por praticamente todos os interlocutores (mesmo que sob múltiplas e diferentes condições), parecem ser um caminho para garantir a que a sociedade acesse e usufrua destas áreas – e mesmo as administre. Especialmente porque, como vimos, embora possam ter muitos propósitos e formatos, as parcerias com frequência são incentivadas para promover o uso público das UCs.

Ao longo do governo Bolsonaro, observou-se uma preferência por parcerias com empresas privadas com fins lucrativos, o que se expressou no Programa Adote um Parque e no PPI. Para atores ligados ao então governo, apostar neste tipo de parceria poderia ser uma estratégia para garantir recursos financeiros, o que é significativo em um cenário de cortes orçamentários nos órgãos ambientais. Além disso, empresas privadas são vistas, por um conjunto de atores (mas não necessariamente por uma maioria), como parceiros ideais para viabilizar a visitação.

Como evidenciado na fala de determinados analistas ambientais, o envolvimento de uma empresa dedicada a administrar a visitação, além de representar uma injeção de recursos, também pode, teoricamente, reduzir o volume de trabalho dos analistas ambientais, que, livres da responsabilidade de gerirem o uso público, podem dedicar-se ao manejo e à proteção da biodiversidade.

Nos deparamos aqui com a seguinte contradição: ao mesmo tempo que se considera que as UCs devem ser destinadas à população e que as parcerias representam um caminho para garantir essa interação, também se reforça frequentemente que atividades “essenciais” não devem ser objeto de concessões e parcerias, devendo ser mantidas sob domínio e gestão estatais. Isso nos permite inferir que o uso público não é tido como atividade essencial. Essencial seria o manejo da biodiversidade, que jamais deve ser privatizado, terceirizado, concessionado ou “parceirizado”. Com isso, é quase como se as UCs fossem *recortadas* em “áreas públicas não-estatais” e “áreas públicas estatais”.

Deste exercício analítico, depreendem-se diferentes concepções para as categorias “público”, “privado” e “estatal”. Ao *recortar* as UCs, separando o que pode ou não ser destinado para a visitação e para as parcerias, criam-se “áreas públicas não-estatais” e “áreas públicas estatais”. Para os defensores das parcerias com entidades privadas que viabilizem a visitação, em ambos os casos as áreas são destinadas ao público. Isto é, são destinadas à sociedade civil, à população, à humanidade. Uma área, no entanto, é diretamente destinada a essas pessoas, que são bem-vindas a conhecê-las pessoalmente. Já, outra área é destinada indiretamente às pessoas, que só se beneficiam dela por meio dos chamados “serviços ecossistêmicos” – em linhas gerais, seria a melhoria da qualidade do ar, da água e do equilíbrio ecológico como um todo.

Entre as críticas a esse modelo, pode-se considerar que as “áreas públicas estatais”, gerenciadas por órgãos ambientais, estão reservadas ao propósito essencial das UCs: salvaguardar a biodiversidade. Assim, o “essencial” da UC permanece distante das

peessoas, a salvo do suposto “estrago da ação antrópica”, permanecendo exclusivamente sob tutela do Estado. O demais fica disponível para a visitação do público.

E quem é o público que pode acessar as UCs? De que forma as pessoas estabelecem relações com essas áreas? Se o mediador é uma empresa privada com fins lucrativos, a relação com essas áreas é, muito provavelmente, estabelecida por meio do consumo da paisagem. Nestes moldes, as UCs acabam sendo destinadas exclusivamente a uma elite, seja ela nacional ou internacional, que pode arcar com os custos de deslocamento, ingresso, passeio e compra de souvenirs nas áreas protegidas. Além disso, muitos interlocutores consideram que as “áreas públicas não-estatais”, se mediadas pelo setor privado, acabam sendo invariavelmente privatizadas.

Se é o dinheiro que permite o acesso, parte expressiva da população fica excluída, considerando a realidade do Brasil, marcado pela desigualdade socioeconômica. Ficam então excluídos desse público pessoas pobres e, frequentemente, comunidades tradicionais que vivem dentro ou no entorno de UCs, ou usam os recursos destas, ou mesmo que foram expulsas de seu interior para a garantia da conservação ambiental. Neste modelo, o uso público confunde-se com os “negócios”, no sentido de negócios lucrativos ligados a empresas privadas. O usufruto das UCs passa pelo consumo e pela mercantilização da natureza.

E como ficam os programas de parcerias analisados neste estudo? O Adote um Parque, resultado de uma antiga ideia de buscar apoio financeiro de empresas privadas para garantir recursos para gestão de UCs, não vingou – pelo menos, não até hoje. A suposta desburocratização do processo não parece garantir transparência, participação ou mesmo a fiscalização necessária para prevenir práticas de *greenwashing*. Além disso, as condições oferecidas no programa não pareceram entusiasmar ou convencer o mercado, de modo que pouquíssimas adoções foram concretizadas.

Já a inclusão de UCs no Programa de Parcerias e Investimentos foi controversa: houve celebração, mas também houve críticas e receios. Diante da escassez de recursos, somado ao entendimento (por parte de alguns) de que o melhor seria focar no manejo da biodiversidade, destinando a visitação de UCs à concessão, o PPI foi visto como uma salvação. Finalmente, os processos seguiriam fluxos claros, seriam elaborados por especialistas e passariam pelas etapas necessárias para garantir a contratação de bons parceiros.

Diante de ambos os projetos, os interlocutores desta pesquisa reforçaram a importância do fortalecimento das instituições estatais e do controle social, como

garantias de que o patrimônio público seja gerido conforme previsto na lei e atendendo seu propósito social. O fortalecimento das instituições passaria por revisar o atual contexto orçamentário e repensar as estruturas internas dos órgãos ambientais, sucateadas ao longo da gestão de Bolsonaro (2019-2022). Já o controle social, não somente deve estar presente nos textos legislativos e no dia a dia administrativo, mas precisa levar em conta a desigualdade de condições de participação dos distintos segmentos da sociedade brasileira.

Entre as críticas e os receios, estavam o de que o programa estaria privatizando as UCs; que não haveria participação adequada, especialmente junto às comunidades tradicionais afetadas pelo programa; e que seria importante promover outros modelos de parcerias, que reconhecessem o papel de povos e comunidades tradicionais no manejo da biodiversidade e privilegiassem estes grupos em ações voltadas ao uso público das UCs.

Os diferentes entendimentos sobre estas questões permitiram analisar as concepções sobre as parcerias em UCs a partir de dois eixos. De um lado, uma perspectiva de “gestão das UCs”, que avalia projetos de parcerias a partir de critérios técnicos e procedimentos burocráticos, e valoriza estratégias que permitam criar um sentimento de pertencimento entre o público e a UC, mesmo que através do consumo. Relacionei este eixo à *conservação mainstream*, conforme Buscher e Fletcher (2020), visto que prefere manter separações entre a ação humana e a natureza, e acredita no potencial do capitalismo enquanto uma forma de promover a conservação ambiental.

De outro, uma perspectiva “crítica da neoliberalização das áreas protegidas”, que, independentemente das explicações oferecidas, analisa sociologicamente o processo em curso como sendo, sim, um processo de “privatização”, critica a preferência pela iniciativa privada e incentiva estratégias envolvendo povos indígenas, comunidades quilombolas e demais populações tradicionais. Este eixo mantém semelhanças com a noção de *conservação convivial* (BUSCHER; FLETCHER, 2020): ambas as perspectivas veem potencial na aproximação entre seres humanos e a natureza, desde que não seja mediada pelo capitalismo.

As opiniões mapeadas 1) ponderam se as parcerias com entidades privadas com fins lucrativos resultam em privatizações; 2) avaliam se estas parcerias são as mais relevantes; 3) refletem sobre a forma como são estabelecidas as conexões entre as pessoas e os lugares objetos de conservação; 4) e questionam se o uso público é ou não considerado um aspecto essencial da gestão de UCs, qual é o público priorizado e em que medida as comunidades tradicionais têm seu papel na conservação reconhecido. Os eixos

propostos não têm limites fixos e, sim, porosos. Assim, nenhum interlocutor está irrevogavelmente preso a um extremo. Não se trata de um quadro definitivo, apenas possibilidades de análise, de forma que é possível se aproximar ou se afastar de cada eixo, a depender de que questão está posta em tela.

Entender as motivações por trás de cada posicionamento exigiu um esforço, que encontrou resposta na categoria “burocratas ativistas” (ABERS, 2019). As trajetórias de vidas, pessoais e profissionais, combinadas com um apreço pelo trabalho é o que permite distinguir os caminhos traçados por cada um dos interlocutores aqui envolvidos. Percebe-se aqui mais um caso em que o público e o privado se embaralham: os atores envolvidos na trama ambientalista carregam valores da “casa” para a “rua” e vice-versa (DA MATTA, 1985), de modo que a forma como percebem a gestão de unidades de conservação e as parcerias em torno destas está entrelaçada com suas missões de vida.

Anexos

Anexo 1

Unidades de Conservação qualificadas para o Programa de Parcerias e Investimentos.

Decreto de qualificação no PPI	Data de publicação	UCs Qualificadas	Situação do processo	Empresa concessionária (quando houver)	Se existe audiência pública disponível no Youtube
10.147	02/12/2019	Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses	Planejamento	Sem informação	
		Parque Nacional de Jericoacoara	Edital Publicado	Sem informação	Audiências nos dias 25 e 26/04/2022
		Parque Nacional do Iguaçu	Planejamento	Sem informação	Audiência em 20/05/2021
10.331	28/04/2020	Parque Nacional de Aparados da Serra	Em andamento	Construcap	
		Parque Nacional da Serra Geral	Em andamento	Construcap	
10.339	06/05/2020	Floresta Nacional de Humaitá			
		Floresta Nacional do Iquiri			
		Gleba Castanho			
10.381	28/05/2020	Flona de Canela	Em andamento	Parque Sul Canela Ltda.	20/08/2020
		Flona de São Francisco de Paula	Em andamento	STE Engenharia e a Urbanes	11/09/2020
10.447	07/08/2020	Parque Nacional de Brasília	Planejamento	Sem informação	
		Parque Nacional de São Joaquim	Planejamento	Sem informação	
10.673	13/04/2021	Floresta Nacional de Brasília	Planejamento	Sem informação	
		Parque Nacional da Serra dos Órgãos	Planejamento	Sem informação	
		Parque Nacional da Chapada dos Guimarães	Planejamento	Sem informação	Audiência em 13/05/2022
		Parque Nacional de Ubajara	Planejamento	Sem informação	
		Parque Nacional da Serra da Bocaina	Planejamento	Sem informação	

		Parque Nacional da Serra da Capivara	Planejamento	Sem informação	
		Parque Nacional da Serra da Bodoquena	Planejamento	Sem informação	
		Parque Nacional do Jaú	Planejamento	Sem informação	
		Parque Nacional de Anavilhanas	Planejamento	Sem informação	
10.676	16/04/2021	Floresta Nacional de Balata-Tufari			
		Floresta Nacional de Pau Rosa			
		Floresta Nacional de Jatuarana			
10.734	28/06/2021	Floresta Nacional de Três Barras			
		Floresta Nacional de Chapecó			
		Floresta Nacional de Irati			
10.958	07/02/2022	Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba	Planejamento	Sem informação	
		Parque Nacional da Serra da Canastra	Planejamento	Sem informação	
		Parque Nacional da Serra do Cipó			
		Parque Nacional de Caparaó	Planejamento	Sem informação	
		Floresta Nacional de Ipanema	Planejamento	Sem informação	

Fonte:

https://static1.squarespace.com/static/5ef2bcefd0f78d7344a72109/t/63116f670b014444853a6409/1662087026316/MAPAP_01_09_2022.pdf

Anexos

Anexo 2

Formulário de pesquisa destinado aos servidores do ICMBio

Público, privado e estatal na política de áreas protegidas

Você está sendo convidada/o a participar da pesquisa “Público, privado e estatal na política de áreas protegidas”, de responsabilidade de Valentina Calado Pompermaier, estudante de mestrado em Antropologia Social da Universidade de Brasília, sob orientação do Prof. Henyo Trindade Barretto Filho.

Esta pesquisa pretende investigar as Parcerias Público-Privadas (PPP) na gestão de Unidades de Conservação (UC), como um aspecto da política ambiental brasileira; mas vislumbrando também a investigação da institucionalização do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). O principal objetivo é compreender quais visões são mobilizadas e projetadas pelos diferentes atores em torno do que é “estatal”, “público” e “privado”, a partir das PPPs na gestão de áreas protegidas. Assim, gostaria de consultá-lo/a sobre seu interesse e disponibilidade de colaborar com a pesquisa.

Caso seja de seu interesse, seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo/a.

A coleta de dados será realizada tanto por meio deste questionário online, quanto, possivelmente, por meio de entrevistas realizadas por videoconferência. É para estes procedimentos que você está sendo convidado a participar. Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento.

Se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, você pode me contatar por meio do telefone (93) 99197-7090 ou pelo e-mail valentina.calado@gmail.com, e igualmente meu orientador pelo e-mail henyo@unb.br.

Valentina Calado Pompermaier

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5218559278041885>

1. Nome completo
2. Você gostaria de se identificar na pesquisa ou prefere ter seu nome anonimizado?

- a) Ressalto que a anonimização não se restringirá ao nome da pessoa que participar da pesquisa. Outras informações que permitam identificar o/a participante também serão ocultadas de forma a garantir o anonimato. Destaco também que você pode mudar sua opção quanto a este aspecto em qualquer momento da pesquisa, bastando me contatar por telefone ou e-mail.
- b) Gostaria de ter meu nome verdadeiro na pesquisa
- c) Prefiro ter meu nome e demais informações anonimizadas

3. **Data de nascimento**

4. **Gênero**

- a) Mulher
- b) Homem
- c) Mulher trans
- d) Homem trans
- e) Não binário
- f) Prefiro não informar

5. **Orientação sexual**

- a) Heterossexual
- b) Homossexual
- c) Bissexual
- d) Prefiro não informar

6. **Cor ou raça**

- a) Negro
- b) Pardo
- c) Branco
- d) Amarelo
- e) Indígena
- f) Outros

7. **Caso seja indígena, informe de qual etnia e/ou povo**

8. **Religião**

9. **Cidade natal**

10. **Nível educacional**

- a) Ensino Fundamental completo
- b) Ensino médio completo
- c) Ensino técnico incompleto
- d) Ensino técnico completo
- e) Ensino superior incompleto
- f) Ensino superior completo
- g) Pós-graduação incompleta
- h) Pós-graduação completa

11. Caso tenha feito curso técnico, qual a sua formação?

12. Caso tenha feito curso superior, qual a sua formação?

13. Você ingressou no ICMBio por meio de concurso?

14. Caso tenha ingressado por meio de concurso, por favor informe o ano do concurso.

15. Caso tenha ingressado por meio de concurso, por favor informe o ano da posse.

16. Caso não tenha ingressado por meio de concurso, por favor informe o meio de ingresso no quadro de servidores.

17. Qual a função que você exerce no ICMBio atualmente e quais são as atribuições correlatas?

18. Você já exerceu outros cargos/funções no ICMBio anteriormente? Se sim, quais e quando?

19. E cargos/funções em outros órgãos ambientais que não o ICMBio, sejam das esferas federal, estadual ou municipal, você já exerceu anteriormente? Se sim, quais e quando?

20. Você já exerceu anteriormente cargos/funções em matéria ambiental em instituições da sociedade civil sem fins lucrativos, ou em empresas da iniciativa privada? Se sim, quais e quando?

21. Você já esteve pessoalmente em uma Unidade de Conservação?

22. Você já atuou ou atua em algum programa de Parcerias Público-Privadas no âmbito do ICMBio? Se sim, de que forma?

23. Recentemente, voltou-se a falar nas Parcerias Público-Privadas como possibilidade para a gestão de Unidades de Conservação, e alguns setores vêm se posicionando quanto a isso. Os trechos a seguir expressam alguns posicionamentos possíveis. Para cada um dos trechos, indique o quanto você concorda ou discorda.

a) "Os decretos que instituem, tanto o Programa Adote um Parque, quanto o Programa de Concessões de Parques Naturais do BNDES, descumprem acordos internacionais firmados pelo Brasil, violam direitos constitucionais e infraconstitucionais de povos e comunidades tradicionais e povos indígenas, assim como, colocam em risco a soberania desses povos sobre seus territórios e modos de vida" (Fonte: <https://www.terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/af-adote-um-parque.pdf>).

Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente
------------------------	--------------------------	---------------------------------	--------------------------	------------------------

b) "Todo mundo concorda com o fato de ser desejável que o setor privado participe mais ativamente na preservação da natureza, mas para isso existem as reservas particulares do patrimônio natural e toda doação ou apoio do setor privado para as unidades de conservação públicas será muito bem recebido. Porém não a sua pretensa "entrega para adoção". [...] Claro está que muitas das atividades podem ser terceirizadas como a recepção de visitantes, bares, lanchonetes, restaurantes, camping, coisas usuais em qualquer sistema de unidades de conservação bem implantado em qualquer continente. Pode-se até fazer co-gestão [...]. O que não pode o Poder Público fazer é delegar responsabilidades que lhe são inerentes pelo alcance social de seus fins" (Fonte: <https://oeco.org.br/columas/19250-minc-e-o-leilao-de-parques-nacionais/>).

Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente
------------------------	--------------------------	---------------------------------	--------------------------	------------------------

c) "A agenda de concessões visa promover melhorias de serviços de apoio à visitação, à conservação, à proteção e à gestão das unidades de conservação, com o incentivo de empreendimentos de iniciativas privadas. O aprimoramento da infraestrutura nos parques traz benefícios para todas as regiões, com o fortalecimento do ecoturismo que favorece a preservação e a educação ambiental" (Fonte: Governo Federal. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/nove-unidades-de-conservacao-sao-incluidas-no-programa-nacional-de-desestatizacao>).

Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente
------------------------	--------------------------	---------------------------------	--------------------------	------------------------

24. Você gostaria de comentar brevemente seu posicionamento em relação aos trechos indicados anteriormente?

25. As Parcerias Público Privadas costumam ser vinculadas às atividades de uso público e turismo em áreas protegidas, sendo este pensado como uma forma possível de financiamento das ações de conservação. Os trechos a seguir expressam alguns posicionamentos em relação a isto. Para cada um dos trechos, indique o quanto você concorda ou discorda.

a) Os Programas Adote um Parque e de Concessões de Parques Naturais do BNDES, "ao desresponsabilizarem o Estado de gerir UCs enfraquecem ainda mais as políticas públicas de fiscalização, conservação, recuperação e melhoria das UCs federais [e] criam uma dependência do apoio empresarial para as atividades essenciais de órgãos públicos ambientais, como o ICMBio, sem que tragam impacto positivo efetivo aos territórios, promovendo práticas de greenwashing, violação de direitos, privatização e financeirização dos bens comuns" (Fonte: <https://www.terradereitos.org.br/uploads/arquivos/af-adote-um-parque.pdf>).

Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente
------------------------	--------------------------	---------------------------------	--------------------------	------------------------

b) “é delicado falar e pensar em iniciativas e concessões exclusivas para a iniciativa privada. [...] Só a iniciativa privada talvez não dê conta das UCs. O Estado hoje, nessa situação delicada de desmonte, de enfraquecimento das instituições, de desinvestimento, também não dá conta da gestão dessas UCs, e de fato deve-se procurar costurar iniciativas que possam garantir a salvaguarda da biodiversidade nessas áreas, seja por extensão, com a comunidade, com a iniciativa privada, com o Estado. Não importa qual estrutura seja, o importante é que nossa biodiversidade seja preservada e que isso seja responsabilidade de todos os setores sociais, independente do benefício que ela venha a trazer” (Fonte: Brasil de Fato <https://www.brasildefato.com.br/2020/01/14/concessao-de-parques-nacionais-a-iniciativa-privada-e-possivel-garantir-preservacao>).

Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente
------------------------	--------------------------	---------------------------------	--------------------------	------------------------

c) “Números revelam que o Brasil tem enorme potencial para aumentar a visitação ordenada nas unidades de conservação em todo país, seguindo o plano de manejo e a legislação vigente. [...] Esse aumento estruturado traz uma série de benefícios para o país. Hoje, o número de visitantes já traz para o país cerca de 90 mil empregos, R\$ 10,4 bilhões

em vendas, R\$ 1,1 bi em impostos, R\$ 2,7 bi em renda e R\$ 3,8 bi em valor agregado ao PIB. O aumento da visitação fará com que esses valores se multipliquem. Estudos realizados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) apontam que cada um R\$ 1 gasto pelo visitante em uma unidade de conservação se transforma em R\$ 15 na economia direta e indireta” (Fonte: <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/11262-parque-nacional-de-brasil-e-sao-joaquim-foram-incluidos-no-ppi>).

Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente
---------------------	-----------------------	---------------------------	-----------------------	---------------------

26. Você gostaria de comentar brevemente seu posicionamento em relação aos trechos indicados anteriormente?

27. Em 2007, quando o ICMBio foi criado a partir do desmembramento do Ibama, qual foi sua reação? (Escolha a alternativa que mais se aproxima da sua reação)

- a) Achei excelente, há muito tempo precisávamos de um órgão dedicado exclusivamente à gestão de Unidades de Conservação.
- b) Não gostei muito na época, por várias razões, mas acabei mudando de ideia com o tempo.
- c) Achei péssimo na época e continuo achando.
- d) Fui indiferente.

28. Você gostaria de comentar sua resposta anterior?

29. Recentemente tem se falado sobre a possibilidade de juntar o ICMBio ao Ibama novamente. Qual sua opinião sobre isso? (Escolha a alternativa que mais se aproxima da sua opinião)

- a) Parece-me uma boa ideia.
- b) Acho um retrocesso terrível.
- c) Depende de como será feita essa junção dos órgãos

30. Você gostaria de comentar sua resposta anterior?

31. Você estaria disponível para dar continuidade à sua participação nesta pesquisa de outros modos?

- a) Sim, posso conceder uma entrevista por videoconferência
- b) Sim, posso conversar via e-mail
- c) Sim, posso responder a outros questionários, se necessário
- d) Sim, em outro formato não especificado aqui
- e) Não

f) Ainda não decidi

32. Você gostaria de acrescentar mais alguma coisa? Pode ser sobre você, sua relação com as UCs e as Parcerias Público-Privadas, sobre esta pesquisa etc

Anexos

Anexo 3

Formulário de pesquisa destinado a pesquisadores e profissionais do terceiro setor

Público, privado e estatal na política de áreas protegidas

Você está sendo convidada/o a participar da pesquisa “Público, privado e estatal na política de áreas protegidas”, de responsabilidade de Valentina Calado Pompermaier, estudante de mestrado em Antropologia Social da Universidade de Brasília, sob orientação do Prof. Henyo Trindade Barretto Filho.

Esta pesquisa pretende investigar as Parcerias Público-Privadas (PPP) na gestão de Unidades de Conservação (UC), como um aspecto da política ambiental brasileira; mas vislumbrando também a investigação da institucionalização do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). O principal objetivo é compreender quais visões são mobilizadas e projetadas pelos diferentes atores em torno do que é “estatal”, “público” e “privado”, a partir das PPPs na gestão de áreas protegidas. Assim, gostaria de consultá-lo/a sobre seu interesse e disponibilidade de colaborar com a pesquisa.

Caso seja de seu interesse, seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo/a.

A coleta de dados será realizada tanto por meio deste questionário online, quanto, possivelmente, por meio de entrevistas realizadas por videoconferência. É para estes procedimentos que você está sendo convidado a participar. Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento.

Se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, você pode me contatar por meio do telefone (93) 99197-7090 ou pelo e-mail valentina.calado@gmail.com, e igualmente meu orientador pelo e-mail henyo@unb.br.

Valentina Calado Pompermaier

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5218559278041885>

1. Nome completo
2. Você gostaria de se identificar na pesquisa ou prefere ter seu nome anonimizado?

- a) Ressalto que a anonimização não se restringirá ao nome da pessoa que participar da pesquisa. Outras informações que permitam identificar o/a participante também serão ocultadas de forma a garantir o anonimato. Destaco também que você pode mudar sua opção quanto a este aspecto em qualquer momento da pesquisa, bastando me contatar por telefone ou e-mail.
- b) Gostaria de ter meu nome verdadeiro na pesquisa
- c) Prefiro ter meu nome e demais informações anonimizadas

3. **Data de nascimento**

4. **Gênero**

- a) Mulher
- b) Homem
- c) Mulher trans
- d) Homem trans
- e) Não binário
- f) Prefiro não informar

5. **Orientação sexual**

- a) Heterossexual
- b) Homossexual
- c) Bissexual
- d) Prefiro não informar

6. **Cor ou raça**

- a) Negro
- b) Pardo
- c) Branco
- d) Amarelo
- e) Indígena
- f) Outros

7. **Caso seja indígena, informe de qual etnia e/ou povo**

8. **Religião**

9. **Cidade natal**

10. **Nível educacional**

- a) Ensino Fundamental completo
- b) Ensino médio completo
- c) Ensino técnico incompleto
- d) Ensino técnico completo
- e) Ensino superior incompleto
- f) Ensino superior completo
- g) Pós-graduação incompleta
- h) Pós-graduação completa

11. Caso tenha feito curso técnico, qual a sua formação?

12. Caso tenha feito curso superior, qual a sua formação?

13. Onde você trabalha atualmente?

14. Você já atuou em outros espaços ligados de alguma forma às Unidades de Conservação?

15. Você já esteve pessoalmente em uma Unidade de Conservação?

16. Você já atuou ou atua em algum programa de Parcerias Público-Privadas no âmbito do ICMBio? Se sim, de que forma?

17. Recentemente, voltou-se a falar nas Parcerias Público-Privadas como possibilidade para a gestão de Unidades de Conservação, e alguns setores vêm se posicionando quanto a isso. Os trechos a seguir expressam alguns posicionamentos possíveis. Para cada um dos trechos, indique o quanto você concorda ou discorda.

- a) "Os decretos que instituem, tanto o Programa Adote um Parque, quanto o Programa de Concessões de Parques Naturais do BNDES, descumprem acordos internacionais firmados pelo Brasil, violam direitos constitucionais e infraconstitucionais de povos e comunidades tradicionais e povos indígenas, assim como, colocam em risco a soberania desses povos sobre seus territórios e modos de vida" (Fonte: <https://www.terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/af-adote-um-parque.pdf>).

Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente
------------------------	--------------------------	---------------------------------	--------------------------	------------------------

- b) “Todo mundo concorda com o fato de ser desejável que o setor privado participe mais ativamente na preservação da natureza, mas para isso existem as reservas particulares do patrimônio natural e toda doação ou apoio do setor privado para as unidades de conservação públicas será muito bem recebido. Porém não a sua pretensa “entrega para adoção”. [...] Claro está que muitas das atividades podem ser terceirizadas como a recepção de visitantes, bares, lanchonetes, restaurantes, camping, coisas usuais em qualquer sistema de unidades de conservação bem implantado em qualquer continente. Pode-se até fazer co-gestão [...]. O que não pode o Poder Público fazer é delegar responsabilidades que lhe são inerentes pelo alcance social de seus fins” (Fonte: <https://oeco.org.br/colunas/19250-minc-e-o-leilao-de-parques-nacionais/>).

Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente
---------------------	-----------------------	---------------------------	-----------------------	---------------------

- c) "A agenda de concessões visa promover melhorias de serviços de apoio à visitação, à conservação, à proteção e à gestão das unidades de conservação, com o incentivo de empreendimentos de iniciativas privadas. O aprimoramento da infraestrutura nos parques traz benefícios para todas as regiões, com o fortalecimento do ecoturismo que favorece a preservação e a educação ambiental" (Fonte: Governo Federal. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/nove-unidades-de-conservacao-sao-incluidas-no-programa-nacional-de-desestatizacao>).

Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente
---------------------	-----------------------	---------------------------	-----------------------	---------------------

18. Você gostaria de comentar brevemente seu posicionamento em relação aos trechos indicados anteriormente?

19. As Parcerias Público Privadas costumam ser vinculadas às atividades de uso público e turismo em áreas protegidas, sendo este pensado como uma forma possível de financiamento das ações de conservação. Os trechos a seguir expressam alguns posicionamentos em relação a isto. Para cada um dos trechos, indique o quanto você concorda ou discorda.

- a) Os Programas Adote um Parque e de Concessões de Parques Naturais do BNDES, "ao desresponsabilizarem o Estado de gerir UCs enfraquecem ainda mais as políticas públicas de fiscalização, conservação, recuperação e melhoria das UCs federais [e] criam uma dependência do apoio empresarial para as atividades essenciais de órgãos públicos ambientais, como o ICMBio, sem que tragam impacto positivo efetivo aos territórios, promovendo práticas de greenwashing, violação de direitos, privatização e financeirização dos bens comuns" (Fonte: <https://www.terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/af-adote-um-parque.pdf>).

Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente
------------------------	--------------------------	---------------------------------	--------------------------	------------------------

- b) “é delicado falar e pensar em iniciativas e concessões exclusivas para a iniciativa privada. [...] Só a iniciativa privada talvez não dê conta das UCs. O Estado hoje, nessa situação delicada de desmonte, de enfraquecimento das instituições, de desinvestimento, também não dá conta da gestão dessas UCs, e de fato deve-se procurar costurar iniciativas que possam garantir a salvaguarda da biodiversidade nessas áreas, seja por extensão, com a comunidade, com a iniciativa privada, com o Estado. Não importa qual estrutura seja, o importante é que nossa biodiversidade seja preservada e que isso seja responsabilidade de todos os setores sociais, independente do benefício que ela venha a trazer” (Fonte: Brasil de Fato <https://www.brasildefato.com.br/2020/01/14/concessao-de-parques-nacionais-a-iniciativa-privada-e-possivel-garantir-preservacao>).

Concordo totalmente	Concordo parcialmente	Nem concordo nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo totalmente
------------------------	--------------------------	---------------------------------	--------------------------	------------------------

- c) “Números revelam que o Brasil tem enorme potencial para aumentar a visitação ordenada nas unidades de conservação em todo país, seguindo o plano de manejo e a legislação vigente. [...] Esse aumento estruturado traz uma série de benefícios para o país. Hoje, o número de visitantes já traz para o país cerca de 90 mil empregos, R\$ 10,4 bilhões em vendas, R\$ 1,1 bi em impostos, R\$ 2,7 bi em renda e R\$ 3,8 bi em valor agregado ao PIB. O aumento da visitação fará com que esses valores se multipliquem. Estudos realizados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) apontam que cada um R\$ 1 gasto pelo visitante em uma unidade de conservação se transforma em R\$ 15 na economia direta e indireta” (Fonte: <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/11262-parque-nacional-de-brasilia-e-sao-joaquim-foram-incluidos-no-ppi>).

Concordo totalmente	Discordo parcialmente
------------------------	--------------------------

Concordo parcialmente	Discordo totalmente
--------------------------	------------------------

Nem
concordo nem
discordo

20. Você gostaria de comentar brevemente seu posicionamento em relação aos trechos indicados anteriormente?
21. Você estaria disponível para dar continuidade à sua participação nesta pesquisa de outros modos?
- a) Sim, posso conceder uma entrevista por videoconferência
 - b) Sim, posso conversar via e-mail
 - c) Sim, posso responder a outros questionários, se necessário
 - d) Sim, em outro formato não especificado aqui
 - e) Não
 - f) Ainda não decidi
22. Você gostaria de acrescentar mais alguma coisa? Pode ser sobre você, sua relação com as UCs e as Parcerias Público-Privadas, sobre esta pesquisa etc

Referências Bibliográficas

ABA. Nota Técnica da Associação Brasileira de Antropologia sobre o Decreto nº 10.673, de 13 de abril de 2021. **Associação Brasileira de Antropologia**. 13/04/2021. Disponível em: http://www.abant.org.br/files/20210609_60c0bf6e26c75.pdf.

ABA. Nota Técnica. Repúdio à forma como vem sendo conduzido o processo de elaboração de planos de manejo de unidades de conservação pelo Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais (IEF-MG). **Associação Brasileira de Antropologia**. 15/03/2022. Disponível em: <http://www.portal.abant.org.br/2022/03/15/nota-tecnica/>.

ABERS, Rebecca Neaera. Bureaucratic Activism: Pursuing Environmentalism Inside the Brazilian State. **Conference of the Latin American Studies Association**, Boston, MA, p. 1-24, 23 maio 2019.

ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver**. Elefante, 2016.

AMARAL, Adriana. Etnografia na pesquisa em cibercultura: Limites e insuficiências metodológicas. **Revista USP**, [s. l.], v. 1, p. 122-135, 2010.

ANDRADE, João Caetano Brandão. "Por cima do mar eu vim; por cima do mar eu vou voltar", a Capoeira entre ondas digitais: Notas etnográficas. In: BOLLETTIN, Paride; SANABRIA, Guillermo Vega; TAVARES, Fátima. **Etnografando na Pandemia**. 1. ed. Pádua: CLEUP, 2020. cap. 4, p. 73-92.

ANDRADE, Lúcia. O Direito à Consulta Livre, Prévia e Informada: os limites da "consulta aos quilombolas". In: GARZÓN, Biviany Rojas. **Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

ARAÚJO, Elis; BARRETO, Paulo. **Estratégias e fontes de recursos para proteger as Unidades de Conservação da Amazônia**. 1. ed. Belém/PA: IMAZON, 2015.

ASCEMA. Nota à imprensa: servidores ambientais alertam a sociedade sobre ameaças e violências sofridas. **Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente**. 29/04/2019. Disponível em: <http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2019/04/Nota-Ascema-Nacional-29Abril19.pdf>.

ASCEMA. Nota. Os servidores defendem o interesse público na concessão dos Parques Nacionais. **Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente**. 12/08/2020. Disponível em: <http://www.ascemanacional.org.br/os-servidores-defendem-o-interesse-publico-na-concessao-dos-parques-nacionais/>.

BARBOSA, Elza; NUNES, Eny; SENA, Nathália. Web sites governamentais, uma esplanada à parte. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 29, n. 1, p. 118-125, Jan./Abr.

2000. DOI <https://doi.org/10.18225/ci.inf..v29i1.905>. Disponível em: <https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/905/942>. Acesso em: 23 nov. 2022.

BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. Da Nação ao Planeta através da Natureza: uma tentativa de abordagem antropológica das unidades de conservação na Amazônia. **Série Antropologia**, Brasília, n. 222, p. 1-33, 1997.

BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. Notas para uma história social das áreas de proteção integral no Brasil. In: RICARDO, Fany. **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. Populações tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção. In: ADAMNS, Cristina; MURRIETA, Rui; NEVES, Walter. **Sociedades caboclas amazônicas: modernidade e invisibilidade**. São Paulo: Annablume, 2006.

BARRETTO FILHO, Henyo Trindade *et al.* Apresentação do Dossiê: "Antropologia das Áreas Protegidas e da Sustentabilidade". **Anuário Antropológico**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 11-24, Janeiro-Abril 2020. DOI <https://doi.org/10.4000/aa.4926>. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/33754>. Acesso em: 14 dez. 2020.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Figuras jurídicas introduzidas pela Reforma Administrativa. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BENSUSAN, Nurit. Diversidade e Unidade: um dilema constante: Uma breve história da ideia de conservar a natureza em áreas protegidas e seus dilemas. In: BENSUNSAN, Nurit. **A diversidade cabe na unidade?: Áreas protegidas no Brasil**. 1. ed. Brasília: IEB Mil Folhas, 2014.

BRAGA, Adriana. Técnica etnográfica aplicada à comunicação online: uma discussão metodológica. **Unisinos Online**, [s. l.], v. 1, p. 1-11, 2006.

BRAGANÇA, Daniele. Concessão de parques à iniciativa privada tem novo avanço sob governo Bolsonaro. **OECO**, [S. l.], p. 1-6, 9 out. 2019.

BRAGANÇA, Daniele. Após um ano de programa, só uma empresa aderiu ao Adote um Parque. **OECO**, [S. l.], p. 1-2, 14 abr. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal**. [S. l.: s. n.], 1988.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição Federal**. [S. l.: s. n.], 1934.

BRASIL. Decreto nº 5758, 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.**, [S. l.], 13 abr. 2006.

BRASIL. Decreto nº 10.623, de 9 de fevereiro de 2001. **Institui o Programa Adote um Parque, com a finalidade de promover a conservação, a recuperação e a melhoria das unidades de conservação federais por pessoas físicas e jurídicas privadas, nacionais e estrangeiras**, [S. l.], 9 fev. 2001.

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.**, [S. l.], 22 ago. 2002.

BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. **Aprova o código florestal que com este baixa**, [S. l.], 19 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.**, [S. l.], 21 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.**, [S. l.], 13 fev. 1995.

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**, [S. l.], 18 jul. 2000.

BRASIL. Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002. **Cria e disciplina a carreira de Especialista em Meio Ambiente.**, [S. l.], 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública**, [S. l.], 30 dez. 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], v. 45, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

BRONOSKI, Bruna. Governo Bolsonaro ignora MPF e permite adoção de territórios de comunidades tradicionais. **Agência Pública**, [S. l.], p. 1-32, 5 abr. 2022.

BRONZ, Deborah *et al.* Apresentação: Passando a boiada: violação de direitos, desregulação e desmanche ambiental no Brasil. **Antropolítica**, [s. l.], n. 49, p. 8-41, Mai/Jun/Jul/Ago 2020. DOI <https://doi.org/10.22409/antropolitica2020.i49.a44533>. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/44533>. Acesso em: 8 dez. 2020.

BUSCHER, Bram; FLETCHER, Robert. **The conservation revolution**: radical ideas for saving nature beyond the anthropocene. 1. ed. Brooklyn, NY: Verso, 2020.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, ed. 1, p. 153-193, 2003. DOI <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000100005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Kg8PPsPjsvMMPg5zBZWrsmk/?lang=pt>. Acesso em: 15 ago. 2022.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. A dimensão simbólica dos direitos e a análise de conflitos. **Revista de Antropologia da USP**, São Paulo, v. 53, n. 2, p. 451-473, 2010. DOI <https://doi.org/10.11606/2179-0892.ra.2010.36432>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ra/article/view/36432>. Acesso em: 19 jun. 2021.

CARRILLO, Andrea.; CATAPAN, Marisete. **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**. Brasília: MMA, 2017

CARTA DE BELÉM. Nota. Saldão do governo Bolsonaro sobre as unidades de conservação! Organizações e Movimentos Sociais se mobilizam contra o programa “Adote um Parque”. **Grupo Carta de Belém**. 01/03/2021. Disponível em: <https://www.cartadebelem.org.br/saldao-do-governo-bolsonaro-sobre-as-unidades-de-conservacao-organizacoes-e-movimentos-sociais-se-mobilizam-contr-o-programa-adote-um-parque/>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Bens Públicos. *In*: CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015. cap. 16.

CASAZZA, Ingrid Fonseca. **Proteção do patrimônio natural brasileiro**: Ciência, política e conservacionismo na trajetória do botânico Paulo Campos Porto (1914-1961). Orientador: Dominichi Miranda de Sá. 2017. 246 f. Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde) - Casa de Oswaldo Cruz, Fiocruz, Rio de Janeiro, 2017.

CHAUÍ, Marilena. **Mito Fundador e Sociedade Autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

CORREIA, Victor. A dicotomia Público-Privado. **Poliética**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 7-44, 2015. DOI <https://doi.org/10.23925/poli%C3%A9tica.v3i1.19492>. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/PoliEtica/article/view/19492>. Acesso em: 5 maio 2022.

COSTA, Francisco. Trajetórias tecnológicas, territórios e mercado de terras na Amazônia. In: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington. **Terras e territórios na Amazônia**: demandas, desafios e perspectivas. Brasília: UnB, 2011.

CRUTZEN, Paul; STOERMER, Eugene. O Antropoceno. **Pise a Grama**, Belo Horizonte, p. 1-2, 6 nov. 2015.

DA MATTA, Roberto. **A casa & a rua**: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: [s. n.], 1997.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. 6. ed. rev. e aum. São Paulo: Editora Hucitec, 2008.

DOUGLAS, Mary. **Como as instituições pensam**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

EVANS-PRITCHARD, E. E. **Os Nuer**. São Paulo: Perspectiva, 1940.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: Formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. e aum. [S. l.]: Globo, 1958.

FLEISCHER, Soraya; LIMA, Flávia. **Micro**: Contribuições da Antropologia. 1. ed. Brasília: Editora Athalaia, 2020.

FREITAS NETTO, Sebastião *et al.* Concepts and forms of greenwashing: a systematic review. **Environmental Sciences Europe**, [s. l.], v. 32, n. 19, 2020. DOI <https://doi.org/10.1186/s12302-020-0300-3>. Disponível em: <https://enveurope.springeropen.com/articles/10.1186/s12302-020-0300-3>. Acesso em: 12 out. 2022.

GARCIA, Lilian *et al.* Conceito geográficos na gestão das unidades de conservação brasileiras. **Geographia**, Niterói, v. 20, n. 42, p. 53-62, Jan./Abr. 2018. DOI <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2018.v20i42.a13832>. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13832/9035>. Acesso em: 26 ago. 2022.

GREBOWICZ, Margret. **The national park to come**. Stanford, California: Stanford University Press, 2015.

GOMES, Johana Maiy Alecrim Alves. Experimentos regulatórios em curso: a neoliberalização da natureza no Brasil a partir da privatização de áreas protegidas. **Encontro Nacional da ANPEGE**, [s. l.], 2021.

GUETTA, Mauricio *et al.* A desconstrução das políticas de proteção das Unidades de Conservação. In: OVIEDO, Antonio; BENSUSAN, Nurit. **Como proteger quando a regra é destruir?**. 1. ed. Brasília: IEB Mil Folhas, 2022.

INESC. Fundação Anti-Indígena: um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro. Instituto de Estudos Socioeconômicos. 2022. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Fundacao-anti-indigena_Inesc_INA.pdf. Acesso em: 02 ago. 2022.

ICMBIO. **Retrospectiva**. Edição Especial. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Ministério do Meio Ambiente. 2017.

ICMBIO. **Parques do Brasil: visitar é proteger!** Estratégias de implementação da visitação em unidades de conservação federais: prioridades de execução 2012-2020. Coordenação Geral de Uso Público e Negócios. Instituto Chico Mendes de **Conservação** da Biodiversidade. Ministério do Meio Ambiente. s/d.

ICMBIO. **ICMBio em foco**. Edição Especial. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Ministério do Meio Ambiente. Ano 12. 2020.

ICMBIO. **ICMBio terá nova estrutura de cargos e de regimento**. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Ministério do Meio Ambiente. 09/09/2022.

INSTITUTO SEMEIA. **Parques como vetores de desenvolvimento para o Brasil:** Ecoturismo e potencial econômico do patrimônio natural brasileiro. Semeia. 2021. Disponível em: https://semeia.org.br/arquivos/2021_ParquesComoVetoresdeDesenvolvimentoparaoBrasil.pdf. Acesso em: 05 fev. 2022.

IRVING, Marta. Ecoturismo em áreas protegidas: da natureza ao fenômeno social. *In*: COSTA, Nadja; NEIMAN, Zysman; COSTA, Vivian. **Pelas trilhas do ecoturismo**. São Carlos: Editora RIMA, 2008.

ISHISAKI, Fábio. Adote um Parque: o que aconteceu em um ano? **Política por inteiro**. 2022. Disponível em: <https://www.politicaporinteiro.org/2022/04/07/um-ano-de-adote-um-parque/>.

JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Manual. **Manual de Atos Oficiais**, [S. l.], Dezembro 2011.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. [S. l.]: Companhia das Letras, 1948.

LEITÃO, Débora; GOMES, Laura. Etnografando em ambientes digitais: Perambulações, acompanhamentos e imersões. **Antropolítica**, Niterói, v. 42, n. 1, p. 41-65, Sem. 2017. DOI <https://doi.org/10.22409/antropolitica2017.1i42.a41884>. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/41884>. Acesso em: 25 jun. 2021.

LINHARES, Jairo. Populações tradicionais da Amazônia e territórios de biodiversidade. **Revista Pós Ciências Sociais**, [s. l.], v. 6, n. 11, p. 113-124, 2009.

Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/794>. Acesso em: 18 out. 2021.

LINS, Beatriz; PARREIRAS, Carolina; FREITAS, Eliane. Estratégias para pensar o digital. **Cadernos de Campo**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 1-10, 2020. DOI <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9133.v29i2pe181821>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/181821>. Acesso em: 20 fev. 2021.

LITTLE, Paul. Território sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Anuário Antropológico**, Rio de Janeiro, p. 251-290, 2004.

LOBO, Andréa de Souza. Unidades de conservação e educação ambiental: a natureza enquanto espaço de formação de subjetividades. *In*: TEIXEIRA, Carla Costa. **Em busca da experiência mundana e seus significados**: Georg Simmel, Alfred Schutz e a Antropologia. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, [s. l.], v. IX, n. 1, p. 41-65, Jan./Jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/C4CWbLfTKrTPGzcN68d6N5v/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 nov. 2020.

MENDONÇA, Heloísa. Pacote de privatizações de Temer é o maior em duas décadas, mas corre risco de não decolar. **El País**, São Paulo, p. 1-10, 28 ago. 2017.

MENEGASSI, Duda. BNDES faz acordo com estados para concessão em parques estaduais. **OEKO**, [S. l.], p. 1-5, 28 jan. 2021.

MENEZES, Daniel; SIENA, Osmar. Ambientalismo no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) na Amazônia Legal. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 17, n. 54, p. 479-498, Set. 2010. DOI <https://doi.org/10.1590/S1984-92302010000300008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/DS9ppb44Hp5GNkmYRyFGnFf/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 4 ago. 2021.

MESQUITA, Joanísio Cardoso. **Estratégias de controle social de unidades de conservação**: desafios para uma gestão democrática e participativa. Orientador: Rita Mesquita. 2014. 119 f. Dissertação (Mestre em Gestão de Área Protegidas na Amazônia) - Mestrado Profissional em Gestão de Áreas Protegidas na Amazônia, Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, Manaus/AM, 2014.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (Brasil). Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Edital de Chamamento Público nº 04/2021. **Programa Adote um Parque**, Brasília, 4 mar. 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Brasil. Lista de Parques, 29/01/2021. **Lista de Parques**, [S. l.], 29 jan. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/areasprotegidasecoturismo/adoteumparque/lista-de-parques>. Acesso em: 20 mar. 2021

MONTEIRO, Paloma Abreu. **Processos de construção de identidades étnicas e cívicas em Boa Vista, Roraima**: o caso dos Ingarikó, os Kapon do Alto Cotingo. Orientador: Roberto Kant de Lima. 2022. 229 f. Tese (Doutorado em Antropologia) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022.

MORO, Carolina *et al.* Discutindo as Concessões do Uso Público em Unidades de Conservação Brasileiras. **Biodiversidade Brasileira**, [s. l.], v. 12, ed. 3, p. 224-233, 2022. DOI 10.37002/biobrasil.v12i3.1989. Disponível em: <https://revistaelectronica.icmbio.gov.br/BioBR/article/view/1989>. Acesso em: 12 jul. 2022.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. *In*: MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2016.

MURER, Beatriz; FREITAS, Ítalo. Um panorama sobre os instrumentos de gestão das Unidades de Conservação brasileiras. *In*: OVIEDO, Antonio; BENSUSAN, Nurit. **Como proteger quando a regra é destruir?**. 1. ed. Brasília: IEB Mil Folhas, 2022.

NADER, Laura. Para cima, Antropólogos: perspectivas ganhas em estudar os de cima. **Antropolítica**, Niterói, v. 2, n. 49, Quadr. 2020. DOI <https://doi.org/10.22409/antropolitica2020.i49.a44427>. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/44427>. Acesso em: 17 dez. 2020.

OLIVEIRA, Vanessa Costa de. Coronelismo: um conceito atual na propriedade dos veículos de comunicação. **Revista Temática**, Paraíba, v. 12, n. 12, p. 16-28, Dezembro, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/tematica/article/view/32055/16601>. Acesso em: 10 mar. 2022.

OPAP. Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas. Carta Aberta – Parcerias em Áreas Protegidas: por uma gestão pública democrática e plural. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 13, n. 2, mai-jul 2020, pp. 435-441.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. Introdução ao turismo. São Paulo: Rocca, 2001.

PARCERIA entre Instituto Mamirauá e ICMBio vai produzir inventário da fauna em seis áreas protegidas no Amazonas. **Instituto de Desenvolvimento Mamirauá**, [S. l.], p. 1-2, 5 mar. 2015.

PIMENTEL, Douglas de Souza. Parcerias para a gestão do uso público em parques. **Revista Eletrônica Uso Público em Unidades de Conservação**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 27-38, 2013. DOI <https://doi.org/10.47977/2318-2148.2013.v1n1p27>. Disponível em: https://periodicos.uff.br/uso_publico/article/view/28675. Acesso em: 11 fev. 2021.

POMPERMAIER, Valentina Calado. **A territorialidade e o exercício de direitos ambientais e territoriais no Ariramba**. Orientador: Luciana Gonçalves de Carvalho. 2019. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Antropologia) - Programa de Antropologia e Arqueologia, Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém, 2019.

QUIJANO, Aníbal. **Modernidad, identidad y utopia en América Latina**. Lima: Sociedade e Política Ediciones, 1988.

RAMOS, Adriana. Políticas Públicas para Áreas Protegidas no Brasil. In: BENSUNSAN, Nurit. **A diversidade cabe na unidade?: Áreas protegidas no Brasil**. 1. ed. Brasília: IEB Mil Folhas, 2014.

RAMOS, Jair de Souza; FREITAS, Eliane Tânia. Etnografia Digital. **Antropolítica**, Niterói, v. 1, n. 42, p. 8-15, Sem. 2017. DOI <https://doi.org/10.22409/antropolitica2017.1i42.a41882>. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/41882>. Acesso em: 15 jun. 2021.

RANGEL, Patrícia Duarte; AMARAL, João Paulo Pereira do. Reflexões críticas sobre metodologias do campo patrimonial a partir de uma perspectiva feminista e decolonial. : **1º Congresso da Associação Internacional de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa XII CONLAB**, Lisboa, Portugal, 2015.

REGATIERI, Ricardo Pagliuso. Patrimonialismo: o debate brasileiro e alguns elementos para sua crítica. **Revista Brasileira de Sociologia**, [s. l.], v. 9, n. 23, p. 204-227, Set-Dez 2021. DOI <https://doi.org/10.20336/rbs.788>. Disponível em: <https://rbs.sbsociologia.com.br/index.php/rbs/article/view/788>. Acesso em: 17 ago. 2022.

REUTERS INSTITUTE. **Digital News Report 2022**. University of Oxford. 2022.

ROCANGLIO, Cynthia. A ideia da natureza como patrimônio: um percurso histórico. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, [s. l.], n. 19, p. 111-128, jan/jun 2009. DOI <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v19i0.14517>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/14517/10888> Acesso em: 26 abr. 2022.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira. **O uso do público nos parques nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade**. Orientador: José Augusto Drummond. 2009. 358 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira; GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. 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**, Curitiba, v. 28, p. 75-88, Jul./Dez. 2013. DOI <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v28i0.31280>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/31280>. Acesso em: 10 mar. 2021.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira; ABRUCIO, Fernando Luiz. 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**, [s. l.], v. 13, n. 3, p. 105-120, Set./Dez. 2019. DOI <https://doi.org/10.7784/rbtur.v13i3.1575>. Disponível em: <https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/1575>. Acesso em: 22 jun. 2021.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira; ABRUCIO, Fernando Luiz. Os valores públicos e os desafios da responsabilização nas parcerias para o turismo em áreas protegidas: um ensaio teórico. **Turismo: Visão e Ação**, Balneário Camboriú/SC, v. 22, n. 1, p. 67-86, Jan./Abr. 2020.

RODRIGUES, Camila; BOTELHO, Eloise. Parcerias em áreas protegidas: Diversidade de modalidades, propósitos e efeitos envolvidos. *In*: OVIEDO, Antonio; BENSUSAN, Nurit. **Como proteger quando a regra é destruir?**. 1. ed. Brasília: IEB Mil Folhas, 2022.

SALLES anuncia projeto que prevê estrangeiros na preservação da Amazônia. **Notícias UOL**, São Paulo, p. 1-2, 1 jul. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2020/07/01/salles-anuncia-projeto-que-preve-estrangeiros-na-preservacao-da-amazonia.htm>. Acesso em: 24 out. 2020.

SANABRIA, Guillermo Veja; BOLLETIN, Paride. Estranhamento, adaptação e mudança na pesquisa antropológica: O que permanece no “trabalho de campo” após a epidemia da Covid-19?. *In*: BOLLETTIN, Paride; SANABRIA, Guillermo Vega; TAVARES, Fátima. **Etnografando na Pandemia**. 1. ed. Pádua: CLEUP, 2020. Introdução, 9-22.

SANTOS, Antonio Bispo dos. **Colonização, Quilombos**: modos e significados. Brasília: [s. n.], 2015.

SANSON, Cesar. Convenção 169 e a regulamentação da consulta prévia. **Instituto Humanitas Unisinos**, [s. l.], 2013.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. Patrimonialismo. *In*: SCHWARZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. [S. l.]: Companhia das Letras, 2019. cap. 3.

SCHWARCZ, Roberto. As idéias fora do lugar. *In*: SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas**: Forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro. [S. l.]: Editora 34, 1977.

SERRES, Michel. **O contrato natural**. Lisboa: Instituto Piaget, 1990.

SILVA, Ana Paula Moreira da; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa. Estrutura institucional brasileira para a governança dos recursos florestais. *In*: MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2016.

SILVA, Claudia Giulia Cantele. **Quem são e para quem governam os donos do poder no Brasil**: uma análise da obra de Raymundo Faoro. Orientador: Igor Zanoni Leão. 2016. 55 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

SILVA NETO, René da FONSECA e. Uso público em unidades de conservação federais: apontamentos sobre as modalidades de delegação. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 17, n. 3405, 27 out. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22903/uso-publico-em-unidades-de-conservacao-federais-apontamentos-sobre-as-modalidades-de-delegacao>. Acesso em: 17 nov. 2022.

STF divulga íntegra do vídeo da reunião ministerial de 22 de abril. YouTube: CNN, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TjndWfgiRQQ>. Acesso em: 6 fev. 2022.

TALBOT, Virginia. **Termos de Compromisso**: histórico e perspectivas como estratégia para a gestão de conflitos em unidades de conservação federais. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Biodiversidade em Unidades de Conservação) - Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro / Escola Nacional de Botânica Tropical, Rio de Janeiro, 2016.

TEIXEIRA, Carla Costa. Relações de parceria, políticas públicas e a questão da "pobreza" no Brasil. **Série Antropologia**, Brasília, n. 388, p. 1-12, 2005.

TELES, André; DIAS, Murillo. A evolução da privatização no Brasil. **International Journal of Development Research**, [s. l.], v. 12, n. 7, p. 57426-57425, Julho 2022. DOI <https://doi.org/10.37118/ijdr.24868.07.2022>. Disponível em: <https://www.journalijdr.com/sites/default/files/issue-pdf/24868.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

TERRA DE DIREITOS. Programa Adote um Parque: privatização das áreas protegidas e territórios tradicionais. Terra de Direitos. 2021. Disponível em: <https://www.terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/af-adote-um-parque.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021

TUAN, Yi-fu. **Espaço e lugar**: a perspectiva da experiência. São Paulo: Difel, 1983.

TURNER, Victor. **O Processo Ritual**: estrutura e antiestrutura. Petrópolis: Vozes, 1969.

THOMMEN, Valéria. **A adoção da parceria público-privada na gestão ambiental das unidades de conservação do Brasil**. Orientador: Carlos Teodoro Irigaray. 2017. 90 f. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Direito Administrativo e Administração Pública) - Programa de Pós-Graduação em Direito Administrativo e Administração Pública, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá/MT, 2017.

URI, Mauricio *et al.* Viralização de Questionários Online: desafios e oportunidades. **Anais da XVIII Escola Regional de Redes de Computadores**, Online, v. 18, p. 175-181, 2020. DOI <https://doi.org/10.5753/errc.2020.15208>. Disponível em: <https://sol.sbc.org.br/index.php/errc/article/view/15208>. Acesso em: 20 out. 2022

VALIM, Thais. **Um olhar antropológico sobre a sociabilidade de bebês nascidos com a Síndrome Congênita do Zika Vírus em Recife/PE**: “Ele sente tudo o que a gente sente”. Orientador: Soraya Fleischer. 2017. 85 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

VIEIRA JUNIOR, Luiz Augusto. A imersão oculta em plataformas online: uma experiência antropológica a partir dos estudos de recepção. **Cadernos de Campo**, São Paulo, online, v. 29, n. 2, p. 1-25, 2020.

VILANI, Rodrigo; FERRANTE, Lucas; FEARNESIDE, Philip. Amazônia ameaçada pela agenda de mineração do presidente Bolsonaro. **Amazônia Real**, [S. l.], p. 1-8, 6 dez. 2022. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/amazonia-ameacada-pela-agenda-de-mineracao-do-presidente-bolsonaro/>. Acesso em: 13 dez. 2022.

WENZEL, Fernanda. ICMBio perde 6 das 11 coordenações regionais. **OEKO**, [S. l.], p. 1-7, 12 fev. 2020.

WEST, Paige *et al.* Parks and Peoples: The Social Impact of Protected Areas. **The Annual Review of Anthropology**, [s. l.], v. 35, p. 251-277, 5 jun. 2006. DOI 10.1146/annurev.anthro.35.081705.123308. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.anthro.35.081705.123308>. Acesso em: 26 mar. 2021