

---

# **Parcerias público privadas e uso público em unidades de conservação: um olhar sobre o nível de controle social no processo de concessão do Parque Estadual do Ibitipoca (MG)**

**Public-private partnerships and public use in conservation units: a look at the level of social control in the concession process of State Park of Ibitipoca (MG)**

Leonardo José Gonçalves

Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF

leonardogoncalves11815@gmail.com

Altair Sancho-Pivoto

Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF

altairsancho@hotmail.com

## **Resumo**

Apesar dos reconhecidos benefícios associados à visitação em unidades de conservação como os parques, atualmente, muitas dessas áreas convivem com uma realidade de precarização e/ou inexistência de infraestruturas de apoio à visitação, além da incapacidade de realização de novos investimentos frente à crescente demanda de visitantes. Como resultado, nos últimos anos, existe um número crescente de iniciativas conduzidas pelo Estado, nas diferentes esferas, voltadas à implantação de parcerias com a iniciativa privada e sociedade civil para a gestão dos serviços de apoio à visitação. Inspirados nesse cenário, o presente trabalho teve por objetivo compreender o processo de concepção/modelagem da concessão dos serviços de apoio à visitação no Parque Estadual de Ibitipoca (MG) à luz da participação e controle social. Os procedimentos metodológicos envolveram pesquisa bibliográfica, documental e o estudo de caso, por meio da realização de entrevistas com agentes territoriais diretamente envolvidos no processo. Os principais resultados evidenciam limitações à participação e ao controle social, sobretudo em relação à própria definição prévia do modelo de parceria a ser adotado, envolvimento restrito de segmentos da sociedade no processo de concepção da modelagem de concessão e baixo acesso à informação.

**Palavras-chave:** Parque, Concessão, Uso Público, Controle Social.

## **Abstract**

Despite the recognized benefits associated with visitation in protected areas such as parks, currently, many of these areas coexist with a reality of precariousness and/or lack of support infrastructure for visitation, in addition to the inability to carry out new investments in the face of the growing demand for visitors. As a result, in recent years, there has been a growing number of initiatives led by the State, in different spheres, aimed at establishing partnerships with the private sector and civil society for the management of visitation support services. Inspired by this scenario, the present work aimed to understand the process of conception/modeling of the concession of support services for visitation in the State Park of Ibitipoca (MG) in the light of participation and social control. The methodological procedures involved bibliographical and documental research and the case study, through interviews with territorial agents directly involved in the process. The main results show limitations to participation and social control, especially in relation to the prior definition of the partnership model to be adopted, restricted involvement of segments of society in the process of designing the concession model and low access to information.

**Keywords:** Park, Concession, Public Use, Social Control.

## Introdução

Segundo Simonettie Nascimento (2012), no âmbito dos debates sobre uso público em unidades de conservação a visitação turística vem sendo reconhecida como uma estratégia oportuna e cada vez mais estimulada por governos e órgãos ambientais como estratégia para minimizar a falta de capacidade de investimento público e, também, ampliar os benefícios associados ao turismo no entorno diretos dessas áreas. Contudo, é preciso reconhecer que o turismo se caracteriza como um dos fenômenos mais dinâmicos e complexos da sociedade, com forte incidência na produção, transformação e organização do território (SANCHO-PIVOTO et al. 2022). Assim, um dos desafios que se apresentam reside, justamente, em como promover o diálogo entre agentes territoriais locais (população, governantes e entidades), para que sejam envolvidos e corresponsáveis nas estratégias de planejamento, avaliação e equacionamento de transformações resultantes do crescimento do turismo.

Esse debate ganha novos contornos, nos últimos anos, com o crescente número de iniciativas conduzidas pelo Estado, nas diferentes esferas, voltadas à implantação de parcerias com a iniciativa privada e sociedade civil para a gestão dos serviços de apoio à visitação. Entre as justificativas comumente apresentadas, destaque para precarização e/ou inexistência de infraestruturas de apoio à visitação, incapacidade de realização de novos investimentos por parte do Estado frente à crescente demanda de visitantes e o “desvio de funções” de analistas ambientais, cujas expertises estariam vinculadas às ações de proteção e fiscalização da biodiversidade nas unidades de conservação.

Para Silva e Raimundo (2021), observa-se que neste cenário de compartilhamento de responsabilidades em relação à gestão do patrimônio público e, para alguns, de “redução” do Estado quanto às suas atribuições, as parcerias com a iniciativa privada e organizações da sociedade civil ganham centralidade, sobretudo, a modalidade de concessão no caso dos parques.

Um contraponto deste debate é que a transferência destes serviços deve ser amparada por um processo de governança que envolva a participação ampla dos entes envolvidos, de forma a valorizar e resguardar o bem público. Ganhando centralidade já que as concessões podem se apresentar como limitadoras da dimensão “pública” dos parques, porenvolverem a cobrança de ingressos e regulação da visitação. Além disso, a preocupação com a falta de comunicação perante as comunidades envolvidas e, sobretudo, a dualidade que se apresenta entre preservação ambiental e visitação são aspectos apontados por Rodrigues e Abrucio (2019) como centrais no debate sobre os modelos de concessão dos serviços de apoio à visitação em parques.

As parcerias entre entes públicos e privados, apesar de recentes, requerem debate e estudo crítico devido às suas novidades e desafios. É importante acompanhar os avanços e desdobramentos dessas parcerias para garantir a conservação da natureza, minimizar impactos negativos da visitação, promover o acesso aos parques e democratizar seus benefícios, incluindo as populações residentes próximas às Unidades de Conservação (UCs). Além disso, é fundamental valorizar os princípios da governança democrática na gestão desses territórios Rodrigues e Abrucio, (2019). Em Minas Gerais, nos últimos anos, são percebidos movimentos em prol da busca de parcerias com o propósito de melhor aproveitar o potencial das unidades de conservação estaduais em relação ao uso público. Na direção dessas tendências, o Governo do Estado Minas Gerais criou, em 11 de abril de 2019, o Programa de Concessão em Parques Estaduais (PARC) com o objetivo de desenvolver e implantar modelos de parcerias na modalidade de concessão, de forma a aprimorar e diversificar os serviços oferecidos nas UCs de Minas (IEF-MG, 2019).

No âmbito desse contexto, ganha destaque o Parque Estadual do Ibitipoca (PEIb), unidade de conservação estadual que mais recebe visitantes em Minas Gerais. Segundo o IEF (2019), no período de 2011 a 2018, o PEIb registrou uma média de 77 mil visitantes anuais. Sendo assim alvo do referido programa, que prevê diferentes etapas para a implantação do processo de concessão à iniciativa privada: estudo de viabilidade econômico-financeira sobre

o modelo de concessão, consulta e audiência públicas, licitação, leilão, entre outras. Importante mencionar que o Instituto Estadual de Florestas (IEF-MG), assim como outros Estados, estabeleceu parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES para apoiar os estudos envolvidos em todo o processo.

Inspirados neste debate, o presente trabalho tem por objetivo compreender o processo de concepção/modelagem da concessão dos serviços de apoio à visitação no Parque Estadual de Ibitipoca (MG) à luz da participação e do controle social.

## **Procedimentos Metodológicos**

O presente trabalho, de caráter qualitativo e enfoque descritivo e exploratório, teve como procedimentos metodológicos centrais a pesquisa bibliográfica e documental e o estudo de caso. No qual, a pesquisa bibliográfica envolveu levantamento de artigos e obras relacionados às temáticas de Unidades de Conservação, Parques, Turismo, Uso Público, parcerias público-privadas, participação e controle social. Já a pesquisa documental abrangeu levantamento e análise dos planos de manejo e uso público do PEIb, atas de reuniões do Conselho Gestor dessa UC e documentos oficiais do IEF/MG, como o programa de concessão dos parques mineiros.

Em seguida, foi realizado um mapeamento de sujeitos sociais/agentes territoriais envolvidos no processo de concessão dos serviços de apoio à visitação do PEIb, bem como seus posicionamentos e estratégias de ação adotadas nesse campo de poder. Por meio de observação não-participante, o pesquisador participou e acompanhou reuniões presenciais e virtuais do conselho gestor do parque, apresentações institucionais dos responsáveis pelo programa PARC, reuniões e audiências públicas envolvendo o processo de concessão do PEIb permitindo, então, reconhecer sujeitos sociais com participação no processo. Outra ferramenta metodológica utilizada nessa etapa foi a “bola de neve”, por meio da qual o pesquisador seleciona informantes-chaves, representantes de diferentes esferas sociais e produtivas, que atendem aos critérios da pesquisa. Tais informantes poderão indicar outros sujeitos com o perfil necessário à investigação, permitindo que o pesquisador alcance pessoas que, de outra forma, seriam difíceis de serem identificadas.

Assim, foi possível selecionar diferentes agentes sociais entre moradores, profissionais liberais, comerciantes, representantes de organizações e associações locais,

membros do conselho consultivo do PEIb com representação durante o processo de concessão, representantes do IEF-MG, do BNDES e da gestão do PEIb. Ao todo, foram realizadas 26 entrevistas entre os meses de maio e agosto de 2023, de forma presencial ou virtual, neste caso, por meio do uso da plataforma *Google Meet*. As entrevistas foram gravadas mediante prévia autorização dos participantes da pesquisa, sempre buscando ouvir indivíduos que não se apresentaram diretamente ao longo do processo, como forma de democratizar e permitir compreender a comunidade envolvida de forma ampla.

Os parâmetros de investigação, que nortearam a elaboração do roteiro de questões utilizado nas entrevistas, contemplaram os princípios de controle social que, conforme Moro (2022), envolvem: a) acesso a informação, b) acesso à justiça, c) participação da sociedade e d) prestação de contas. Cabe ressaltar que, antes da realização da entrevista, foi realizado o esclarecimento prévio dos objetivos da pesquisa, bem como foi solicitada a assinatura de duas vias do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), sendo que uma delas ficou em posse do participante e outra foi arquivada pelo pesquisador. A pesquisa recebeu apreciação e autorização do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAAE: 57633922.0.0000.5147).

A partir da adaptação do método de análise de conteúdo (BARDIN, 1977), os princípios de controle social que, conforme Moro (2022), envolvem: a) acesso a informação, b) acesso à justiça, c) participação da sociedade e d) prestação de contas também orientaram a análise dos dados coletados. Por meio de uma abordagem sistemática visando analisar o conteúdo de uma ampla variedade de materiais, incluindo atas, reportagens, textos, imagens e documentos. Onde o pesquisador pode identificar as conclusões e implicações dos resultados a partir de temas e padrões emergentes do processo de pesquisa.

## Referencial Teórico

As UCs constituem-se em importantes opções de lazer, recreação e educação ambiental dentro e fora de ambientes urbanos, fato este que vem se evidenciando ao longo da história, com uma crescente busca e consequente aumento na demanda por atividades ao ar

livre, fruto de maior preocupação do ser humano com o desenvolvimento da saúde física e mental (SANCHO-PIVOTO et.al, 2022).

Os parques, foco da presente investigação e categoria mais emblemática em termos de uso público, além da função principal de conservação da diversidade biológica, têm também por objetivo promover a visitação, com fins de educação e interpretação ambiental, recreação e turismo em contato com a natureza (BRASIL, 2000). Todas essas atividades precisam estar em conformidade com o plano de manejo da UC, previstas em seu programa de uso público. A partir de tal concepção, se observa a importância em analisar e se compreender a relação que se estabelece entre a visitação em áreas naturais e o uso do espaço comum.

Apesar do turismo, comumente ser interpretado como uma prática detentora de potencial para auxiliar a conservação e minimização de impactos ecológicos e sociais. Experiências tem evidenciado a complexidade desta atividade e desafios à sua efetiva contribuição à conservação da natureza, promoção de desenvolvimento socioambiental e fortalecimento de iniciativas de educação ambiental. Deste modo, de acordo com Rodrigues (2009 P. 75), “entender a maneira como o turismo se desenvolve é fundamental para vislumbrar as prováveis consequências sobre o futuro da conservação da biodiversidade”. Afinal, qualquer atividade desenvolvida pelo homem em um meio natural provoca alterações em sua dinâmica natural. Assim, entender e avaliar como a atividade se desenvolve é fundamental para que a mesma promova o mínimo de impactos no espaço, de acordo com os interesses das UCs, salienta a autora.

Isso porque, em uma sociedade capitalista, ainda observamos uma distribuição de poderes desigual, conforme apresenta Souza (2016), uma vez que, em geral, quem detém o capital tem maior participação na tomada de decisões. Isso sugere reconhecer que a simples utilização do espaço em função do capital e para ele se torna um mecanismo potencial de propagação de conflitos. Provocando aumento da pressão sobre os serviços públicos nas áreas de entorno, processos de gentrificação, degradação ambiental, número excessivo de visitantes frente à capacidade de carga das UCs e dos receptivos turísticos, entre outros.

Segundo Souza(2016, p.60), “é possível verificar a ocorrência de uma mercantilização da natureza como um todo”, em decorrência dos interesses relacionados à exploração do “capital” que estão dispostos em nossa sociedade globalizada, a qual apresenta,

interesses que perpassam a questão da preservação, tendo como principais objetivos o lucro e a manutenção de práticas mais valorizadas pelo mercado turístico.

Esse contexto ganhou novos contornos e complexidade nos últimos anos, quando se verifica um número crescente de parcerias público-privadas para o desenvolvimento e gerenciamento de serviços em UCs relacionados ao apoio à visitação Rodrigues e Abrucio, (2019) Apresentando-se como alternativa ao modelo de privatizações até então presentes e que demonstravam uma ideia de transferência de propriedade do ente público ao privado, as parcerias buscam ampliar suas possibilidades de atuação, sem a necessidade de transferência de propriedade, buscando potencializar o uso do bem público.

O Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas-OPAP (2020) interpreta as parcerias como os diversos arranjos institucionais implantados por parte dos órgãos gestores ambientais no intuito de proporcionar participação pública e privada, com e sem fins lucrativos, em ações de gestão e até mesmo criação e implementação de áreas protegidas. Existem diversas modalidades de parcerias, que englobam diferentes relações entre os entes público e privado na prestação de serviços em UCs: acordo de cooperação, autorização, permissão, concessão, termo de colaboração, termo de fomento, termo de parceria, adoção, entre outros (OPAP, 2021).

No caso específico da modalidade concessão, foco da presente investigação, o governo transfere a um terceiro a responsabilidade e o direito de realizar e explorar algo que normalmente seria de sua competência, por meio de outorga, por período determinado. Nessa modalidade de parceria, o Estado não necessita participar financeiramente, sendo o objeto autossustentável. A Lei Federal n. 8.987/95 adota como conceito para concessão:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: [...] II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

O Poder Público tem arbitrado em favor das concessões como uma forma de potencializar o aproveitamento dos recursos da unidade de conservação, assim como desonerar os órgãos estatais da prestação de alguns serviços nas unidades de conservação, como uma possibilidade de canalizar esforços para a realização de atividades como controle,

monitoramento, fiscalização e proteção dos recursos naturais. Segundo Botelho & Rodrigues, as características de cada modalidade de ajuste entre a esfera pública e privada com fins lucrativos envolvem questões como envergadura econômica do projeto; tipo de parceiro (pessoa física, pessoa jurídica); tipo de documento de formalização (ato administrativo, contrato, acordo de cooperação, termo de fomento); tempo de duração do contrato. Assim, no caso das concessões, por exemplo, são firmados contratos que envolvem investimentos de médio e grande porte, e de longa duração. Já as autorizações são atos administrativos, de caráter precário e curta duração, que visam regulamentar a prestação de serviços de pequeno porte como a condução de visitantes ou aluguel de barco.

Conforme o ICMBIO (2020), o objetivo da implantação das parcerias por meio da concessão de serviços turísticos visa angariar mais investimentos e o uso eficaz dos setores das UCs vocacionadas à visitação, além de buscar uma redução nos custos e ampliar os serviços, uma vez que o Estado convive com burocracias que tornam lento este processo, oferecendo, desta forma maior, qualidade dos serviços e permitindo ampliar as práticas de preservação, assim como o aumento no fluxo de visitantes.

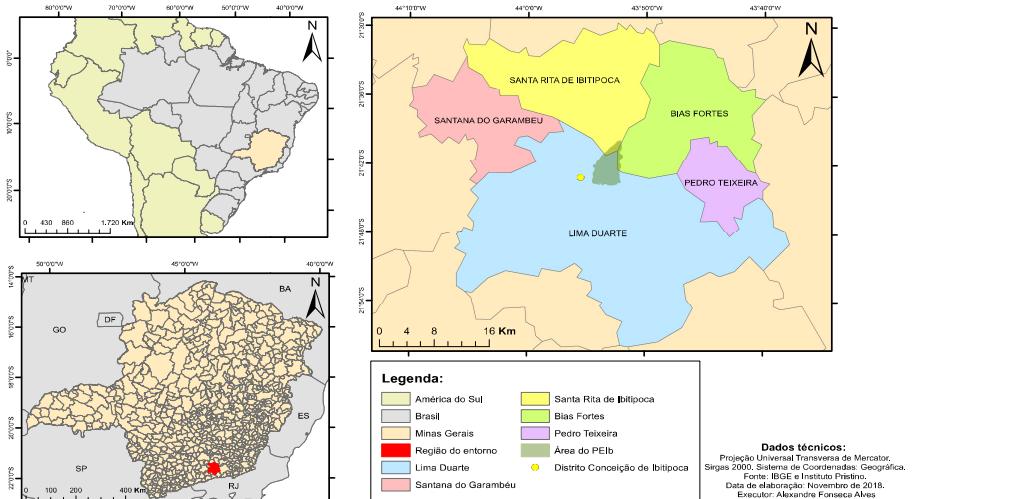
Para Brumatti (2020, p.22), apesar desse potencial, no caso das concessões, é preciso considerar que os serviços ambientais tendem a se tornar mais caros, fruto do incremento de taxas de ingresso nas UCs, causando maior impacto nas dinâmicas econômicas em termos de diminuição do tempo de permanência dos visitantes nas localidades de entorno, que congregam a maior parte das infraestruturas e serviços de receptivo turístico próximos às UCs. Na mesma direção, Rodrigues (2021) reforça um ponto de grande preocupação por parte dos processos de parcerias, que diz respeito à responsabilização após o estabelecimento dos contratos. No caso das concessões, o Estado se enquadra como o tutor legal das UCs e o parceiro privado, tecnicamente passa a ser responsabilizado também, por assumir responsabilidades inerentes ao processo, porém esta linha de responsabilização deve ser bem determinada e, como forma de consolidar sua formulação, se faz importante proporcionar a participação da sociedade de forma mais concreta e direta. Assim, “sem uma equalização entre valores e interesses públicos e privados, as parcerias público privadas podem incorrer no desvirtuamento dos objetivos institucionais das UCs” (MACHADO, 2020 p.70). Isso reforça que as parcerias precisam estar bem estruturadas, com clara definição de papéis e responsabilidades, mecanismos de monitoramento, fiscalização e controle social, valorizando a participação da sociedade, como forma de proporcionar transparência nos processos.

O controle social é essencial nesse processo, pois permite que a sociedade exerça sua participação na gestão dos espaços públicos e defenda seus interesses coletivos. Segundo Moro (2022), o controle social representa a participação do cidadão na gestão pública por meio de ações de monitoramento, fiscalização e controle dos projetos e iniciativas empreendidos pelo gestor público, realizadas por meio de diferentes mecanismos. Cabe ressaltar que o controle social também se apresenta como importante mecanismo no intuito de aproximar sociedade e Estado, com implicações diretas no fortalecimento da cidadania.

No caso específico das iniciativas de controle social no contexto de unidades de conservação, Moro (2022) chama a atenção para princípios como acesso a informação e à justiça, participação da sociedade, prestação de contas e responsabilização. Esses princípios permitem ao cidadão ou grupo social maior participação nos processos de governança do bem comum (UC), onde são importantes ações que vislumbrem uma participação social de forma democrática para permitir transparência nas ações propostas e efetivo controle social, o que para Moro (2022, p. 25) “visa não só a fiscalização das atividades estatais, mas o próprio envolvimento da sociedade civil para garantia do interesse público e de boa administração Pública”, o que proporciona transparência e equidade nas ações de forma a atender os anseios da sociedade envolvida, valorizando o “bem comum” enquanto elemento identitário.

### **Apresentação da área de estudo**

O Parque Estadual de Ibitipoca, criado em 4 de julho de 1973, possui uma área de 1.488 hectares e encontra-se numa disjunção do Complexo da Mantiqueira, confrontando com os municípios de Lima Duarte, Santa Rita do Ibitipoca e Bias Fortes (ver figura 01). O PEIb dispõe de vários atrativos naturais, como mirantes, picos, grutas, praias, piscinas naturais e cachoeiras, atraindo visitantes desde meados do século XX. A partir do final da década de 1980, o número de turistas cresceu expressivamente no PEIb e no Arraial de Conceição do Ibitipoca, hoje distrito do município de Lima Duarte - MG (REZENDE; VALLEJO, 2018). Conceição do Ibitipoca é o portão de entrada para o PEIb, reunindo os principais serviços e equipamentos turísticos. Em virtude do crescimento do fluxo de visitantes para o PEIb, o distrito observou inúmeras modificações em seu território e, atualmente, concentra a maior parte das transformações associadas ao turismo, em termos econômicos, socioculturais, políticos e ambientais (SANCHO-PIVOTO et al., 2018).

**Figura 01:** Localização da Área de Estudo**Localização do Distrito Conceição de Ibitipoca e PEIb**

Fonte: SANCHO-PIVOTO; ALVES e ROCHA (2018).

## Resultados e discussão

Em sintonia com a evolução dinâmica, proposta em nossa sociedade, o Estado procura estratégias para oferecer alternativas de desenvolvimento e "reduzir" suas responsabilidades. Nesse contexto, o estado de Minas Gerais implementou o programa Parc em 2019, com o objetivo de delegar à iniciativa privada a gestão dos serviços de visitação em 21 unidades de conservação, conforme relatado pelo (IEF) em 2019.

O processo teve início com a publicação de um edital para o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) em 02/07/2020, visando selecionar empresas que apresentassem estudos para a formulação da modelagem do projeto de concessão. Contudo, em dezembro de 2020, por meio de dispensa de licitação, foi estabelecido um contrato entre o Instituto Estadual de Florestas (IEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como parceiro desenvolvedor do programa. A inclusão de algumas unidades, como o Parque Estadual do Ibitipoca, no Programa de Estruturação de Concessões de Parques Estaduais foi oficializada em 15 de dezembro de 2020, página 37 do Diário Oficial. Esse

modelo pressupõe uma maior integração com a política nacional, considerando o BNDES como financiador das propostas de gestão a serem implementadas.

Durante o processo de concessão dos serviços de uso público do Parque Estadual do Ibitipoca, diversas situações conflituosas surgiram, refletindo as múltiplas dimensões e interesses envolvidos. Uma das principais questões em debate foi a participação da sociedade nesse processo, em virtude de divergências sobre os mecanismos adotados voltados à promoção do engajamento social.

Um primeiro aspecto a ser considerado refere-se à própria concepção da modelagem do Programa PARC, que desconsiderou o pleno diálogo com gestores de unidades de conservação e agentes sociais envolvidos nos contextos territoriais das UCs que foram selecionadas para integrar o referido programa. No caso específico do PEIb, tal parque foi incluído no programa como UC prioritária justamente pelo atual fluxo de visitantes, estrutura de uso público existente e pela visibilidade nacional. Na prática, o que se percebe é a grande viabilidade econômico-financeira, leia-se “rentabilidade potencial” do PEIb, capaz de justificar e garantir a execução do projeto de concessão. Não houve, assim, debate sobre qual seria a melhor modalidade de parceria a ser estabelecida entre Estado e sociedade.

Segundo conselheiros entrevistados, a proposta da concessão foi apresentada de forma já definida, em reunião do conselho, sendo, deste modo, objeto de questionamento e sem abertura para debates sobre outras modalidades de parcerias para a UC. Ficou evidente, nesse caso, a perspectiva consultiva e informativa de participação.

Quanto ao acesso à informação, de forma geral, a maior parte dos entrevistados afirmou que o processo foi transparente e primou pela ampla disponibilização de informações. Para um dos conselheiros, o processo foi muito transparente, pauta de várias reuniões do Conselho Gestor do PEIb, com esclarecimento de dúvidas, e debate de ideias sobre investimentos necessários e aprimoramento/criação de novas estruturas de uso público.

Contudo, alguns entrevistados afirmaram que o debate e disponibilização de informações sobre o processo de concessão ficou concentrado no âmbito do Conselho Gestor do PEIb, o que representou uma limitação em termos de divulgação, sobretudo para as comunidades do entorno da UC. Foi possível constatar, em algumas reuniões do conselho e também da Associação de Moradores e Amigos de Ibitipoca-AMAI, receio sobre o real entendimento do projeto de concessão e das potenciais transformações associadas, além da

falta de clareza sobre a forma como a concessão seria implementada e, sobretudo, fiscalizada, expressando uma fragilidade quando se considera os princípios de controle social.

Como parte integrante das condicionantes do acesso à informação no âmbito do processo de concessão dos serviços de apoio à visitação do PEIb, existe a obrigatoriedade de realização de consulta pública, com divulgação de documentação referencial (Minuta do Edital, Plano de Negócios Referencial, Minuta de Contrato; Caderno de Encargos; Sistema de Mensuração de Desempenho; e Caracterização de UCs), e audiência pública, para apresentação e esclarecimentos do projeto, bem como, possibilidade de manifestação da sociedade. Em 30 de dezembro de 2021, foi publicada no Diário Oficial do Executivo de Minas Gerais a abertura de consulta e audiência pública do Edital para licitação de concessão de uso do Parque Estadual do Itacolomi e do PEIb, em proposta única. No caso do PEIb, foco da análise deste trabalho, a audiência pública foi agendada para o dia 08 de fevereiro de 2022 e o término da consulta pública no dia 14 de fevereiro de 2022, tendo sido prorrogado até o dia 16 de março de 2022.

De acordo com alguns entrevistados, a audiência pública atingiu seus objetivos ao apresentar o projeto de concessão, ouvir a sociedade e acolher propostas de alteração. No entanto, houve críticas ao local da audiência, que estava distante do centro da Vila de Conceição de Ibitipoca, dificultando o acesso igualitário. Alguns conselheiros sugeriram locais mais acessíveis, como a sede da AMAI ou o pátio da escola. Vale destacar, também, a fala de um morador entrevistado que ressaltou que a participação na audiência foi limitada devido às restrições da pandemia da COVID-19, como a proibição de aglomerações e a falta de acesso à internet de qualidade para participar das atividades online. Isso impediu que muitos residentes do entorno do PEIb participassem. Em relação à audiência pública, Sancho-Pivoto et al. (2022) apontam que a dinâmica de fala esteve limitada a 2 minutos para a exposição de ideias, dúvidas e sugestões em relação ao processo de concessão e documentos, o que foi criticado por participantes, em função do tempo de fala reduzido frente à complexidade das questões a serem debatidas. Tal arranjo acabou representando um fator limitante à participação social e à efetiva construção conjunta da proposta de concessão, conforme os princípios de governança adotados neste trabalho. Destaque, também, para a reivindicação de comunidades do entorno do PEIb para que tivessem acesso a maiores informações sobre o processo e como este poderia influenciar em seu cotidiano. Tal

reivindicação resultou na ampliação do tempo de consulta pública por um período de 30 dias, associado à realização de reuniões em diferentes comunidades no entorno.

As reuniões realizadas nas comunidades após a audiência pública revelaram uma diversidade de informações que evidencia a dificuldade no acesso à informação no processo de concessão do PEIb. Embora se reconheça que as reuniões nas comunidades foram motivadas pela reivindicação popular na audiência pública de 08/02/2022, um morador e um conselheiro afirmaram que essas reuniões só ocorreram após intervenção do Ministério Público. A representante do IEF, por sua vez, menciona que essas reuniões foram organizadas porque o conselho não estava cumprindo seu papel de informar a sociedade, e era necessário aumentar a participação social. Esse conflito de opiniões permeia todo o processo, destacando a divisão entre os gestores e conselheiros vinculados a entidades comerciais, e aqueles que defendem uma maior participação da população no desenvolvimento.

Durante o período de consulta pública foram disponibilizados meios para que os interessados pudessem apresentar suas opiniões, sugestões e preocupações. Apesar de considerada por interlocutores do IEF uma etapa fundamental para a participação e escuta da sociedade, foram identificados aspectos limitantes sob o ponto de vista do acesso à informação e participação social. O próprio período de consulta pública aconteceu durante as férias escolares de final de ano, época também de alta temporada em Ibitipoca. Outro aspecto que se apresentou como fator limitador foi o fato de a consulta pública ter sido realizada forma virtual. A documentação referencial sobre a concessão, um grande volume de documentos e em linguagem técnica, à propósito, ficou divulgada no site do IEF. Uma das formas de participação e envio de contribuições ocorreu por meio de plataforma digital, mediante preenchimento de formulário específico, o que significou um entrave à participação, já que grande parte da comunidade do entorno da UC está situada na zona rural, não dispor de meios técnicos adequados ou mesmo expertise para lidar com este modelo de participação.

Diante desse contexto, diversos entrevistados reforçaram que tiveram conhecimento do processo de concessão por meio de terceiros, de forma superficial ou até mesmo por conta da AMAI. No que tange à divulgação das ações e informações sobre a realização da concessão, foi observado que estas ocorreram potencialmente em meios digitais, além de cartazes em alguns estabelecimentos da vila de Conceição do Ibitipoca. Como estratégia para minimizar tal situação, fomentar a participação social e difundir informações, A AMAI realizou um seminário científico online com especialistas em turismo, geografia e

meio ambiente para discutir as vulnerabilidades do parque e propor a disponibilização de informações impressas para informar a população sobre o processo de concessão. No entanto, as estratégias adotadas pelo IEF para divulgar informações e envolver a sociedade foram insatisfatórias devido à dificuldade de acesso e ao conteúdo técnico o que representou, em último caso, uma limitação à participação.

No que diz respeito ao papel do Conselho Consultivo como espaço de debate e de democratização/divulgação de informações sobre o processo de concessão, houve também posicionamentos contraditórios. A gerente do PEIb afirmou que caberia aos representantes do Conselho o papel de disseminação de informações sobre a concessão, cumprindo-se, assim, o exercício de representação associado à essa instância de gestão e participação. Contudo, alguns entrevistados apresentaram limitações no exercício desse papel. Primeiro pela não garantia de repasse das informações por parte dos conselheiros aos seus grupos representados: “Existem aqueles, que repassam e discutem os assuntos abordados nas reuniões, para suas entidades, mas existem os que não repassam e nem buscam formular posicionamento, que represente os interesses da mesma”. Além disso, a própria composição do conselho não garante ampla representatividade e alcance da diversidade de segmentos sociais existentes no contexto territorial do PEIb. Segundo entrevistado, o conselho é formado por muitas entidades externas à região e que não participam cotidianamente da dinâmica local. Esta característica reflete diretamente na tomada de decisões, pois aqueles que não vivenciam a rotina local ou participam desta têm uma visão diferente e, muitas vezes superficial, em relação a o dia-a-dia da comunidade e a própria relação com a UC, com a atividade turística e com as problemáticas locais.

No contexto do processo de concessão de serviços de apoio a visitação do PEIb foram identificados o Conselho Consultivo e a AMAI como instâncias mais ativas e lembradas pelos entrevistados frente às situações conflitantes. Destaque para a atuação da AMAI, que assumiu protagonismo, ao reivindicar a ampliação da participação da sociedade nos debates sobre a concessão do PEIb. Cumpre mencionar que entrevistados reconheceram que, apesar de desempenhar papel importante no processo, algumas posturas e falas de foram desproporcionais em determinados momentos, promovendo, desta forma, conflitos de opiniões e desgaste nas relações, causando, consequentemente, descrédito em relação a ponderações importantes, não permitindo que fossem debatidas e possivelmente consideradas.

Outras representatividades também assumiram posição de destaque na tentativa de garantir maior transparência e justiça social ao processo. Entidades como a UFJF e Conselho de Meio Ambiente de Lima Duarte (CMALD), e mesmo pesquisadores e Deputados Estaduais se envolveram diretamente nos debates em prol da garantia dos direitos legais de segmentos da sociedade, cumprimento das normas e proteção dos interesses das partes envolvidas.

Uma visão compartilhada por muitos entrevistados diz respeito ao receio por uma elitização dos visitantes locais após a concessão dos serviços de visitação no PEIb. Isso ocorre devido ao aumento esperado nos preços dos ingressos a longo prazo, o que poderia diminuir o número de visitantes, reduzindo assim as receitas e as oportunidades de emprego no setor do turismo. Além disso, isso também criaria barreiras para diferentes classes sociais terem acesso ao parque. É importante destacar que quanto maior o poder aquisitivo, maior a demanda por serviços e produtos especializados, mas pequenos empresários e aqueles sem qualificação técnica podem não ter recursos para implementar melhorias.

No que tange à participação social, cabe destacar que durante reunião extraordinária do conselho consultivo realizada em 18 de fevereiro de 2021, o representante da AMAI pleiteou participação ativa da associação como representante legal da comunidade, durante o processo de concessão, e não apenas após o mesmo estar finalizado. Entretanto, a proposta não teve encaminhamento efetivo, influenciando, assim, no desenvolvimento de conflitos ao longo do processo. Tal percepção foi corroborada por grande parte de moradores e conselheiros entrevistados, que destacaram que esse processo não permitiu ou não proporcionou efetivamente a participação da comunidade de Ibitipoca e entorno. As ações estiveram limitadas à apresentação do programa PARC e do próprio projeto de concessão, coleta de sugestões sobre novas demandas do PEIb a serem sanadas pela concessão e a apreciação do conselho consultivo.

Segundo entrevistado, o processo acabou não atendendo plenamente a todos os setores locais, pelo fato do conselho ser composto prioritariamente por representantes de entidades e organizações regionais sem relação direta com o turismo local. “Cumpriu-se um rito formal de participação, como reuniões em conselho, consulta pública e audiência pública. Somente depois da reivindicação da comunidade na audiência por mais tempo e reuniões para explicar o projeto, é que foram agendadas pelo IEF visitas às comunidades do entorno”. Durante as falas na reunião do conselho consultivo do PEIb do dia 13/01/2022, foi reforçado

pelo representante da CEIVAP (Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul) e do Circuito Serras do Ibitipoca a necessidade da participação popular e de se levar em conta a relação entre a comunidade e o parque.

Como forma de ampliar o conhecimento da sociedade civil interessada acerca do processo de concessão proposto pelo Estado de MG, organizações locais criaram canais na Internet (Grupo concessão em Conceição, no *Facebook*; Grupo em defesa de Ibitipoca, no *Instagram*) e promoveram reuniões através do canal do *Youtube TV Ibitipoca*, no que diz sentido à mobilização social acerca do processo pretendido. Conforme relatado em reuniões da AMAI por meio do ciclo de reuniões virtuais, (Que Ibitipoca nós queremos - processo de concessão do PEIb, de 17/03/2021), na qual diversas preocupações relacionadas ao processo e à falta de diálogo com a comunidade local, foram apresentados, desde o anuncio da proposta vinculada ao programa PARC, onde estão disponíveis no canal do *You Tube* (TV Ibitipoca).

Importante mencionar que grande parte dos entrevistados não se opôs à concessão, mas questionou a forma como o Estado conduziu o processo, especialmente em relação à participação da sociedade, que vive nas proximidades do PEIb. É necessário que o governo e a comunidade articulem metas e estratégias juntos para criar maior proximidade e otimizar a proposta de concessão. Isso permitiria que os atores opinassem e se apropriassem das decisões que afetarão diretamente seu cotidiano e o ambiente natural.

Segundo posicionamento do Estado e gerência da UC, a participação social foi um aspecto priorizado durante todo o processo e o conselho consultivo seria um órgão intermediador. Contudo, um interlocutor do IEF reconheceu que o conselho acabou não sendo um espaço representativo e capaz de congregar todos os objetivos de participação social. Isso significou um aprendizado para o órgão e a constatação de que estratégias para ampliar a participação da sociedade deveriam ser adotadas, como o caso das reuniões nas comunidades do entorno do PEIb, visando ampliar a participação.

Outro aspecto central no processo de controle social refere-se à prestação de contas, com o intuito de garantir a integridade, a transparência e a eficácia das concessões em unidades de conservação, bem como para assegurar a proteção dos valores naturais e o respeito pelos direitos das comunidades locais e das futuras gerações.

No caso dos debates sobre monitoramento e avaliação do contrato de concessão, o representante do IEF destacou que a atuação em conjunto entre órgão e empresa será primordial para uma boa gestão e comunicação, tendo a pesquisa de satisfação e programa de

monitoramento como base para controlar as ações, conforme previstas em contrato. Importante mencionar que, nesse processo, faz-se necessário ampliar o número de segmentos e instâncias representativas da sociedade, como forma de garantir maior transparência ao momento de avaliação de desempenho da concessionária.

Os entrevistados destacaram ainda a importância da transparência na divulgação de informações sobre as atividades da concessionária, incluindo arrecadação de receitas, investimentos e cumprimento das leis ambientais. Um entrevistado expressou preocupação em relação aos impactos ambientais negativos das intervenções previstas, devido à ausência de estudos de impacto ambiental. O representante do IEF afirmou que a concessionária deve apresentar estudos e licenças ambientais no início de suas atividades, e que o Plano de Manejo do PEIb protege seu território contra ações que possam degradar a biodiversidade.

Por fim, é fundamental a participação de *stakeholders* que representam as partes interessadas, como comunidades locais, ONGs ambientalistas e especialistas, o Conselho Consultivo, podendo ser envolvidas no processo de concessão por meio de audiências públicas, reuniões consultivas ou outras formas de participação. Destaque para a atuação de segmentos e entidades, como Núcleo de Gestão Ambiental da UFJF (NUGEA-UFJF), Pesquisadores da UFJF, Deputados, Vereadores, entidades representadas no Conselho Consultivo e AMAI, que desempenharam papel central no sentido de reivindicar e ampliar o envolvimento e engajamento social no processo, sobretudo frente às dificuldades de acesso a informação enfrentadas por parte da sociedade.

## **Considerações finais**

Ao longo das entrevistas e da observação não-participante, foi possível perceber que o processo de modelagem da concessão dos serviços de apoio à visitação do PEIb foi marcado por uma série de tensões e conflitos de opiniões, envolvendo a sociedade local, entidades e governo. Um grupo, contrário à concessão, se organizou para participar e debater efetivamente como a concessão estava sendo proposta e conduzida pelo Estado, atuando diretamente na divulgação do processo e, também, reunindo especialistas de diversas áreas para aprofundar os debates sobre significados e repercussões das concessões em parques.

Como abordado, a participação deveria acontecer desde o início do planejamento da parceria e com isso promover uma maior igualdade de participação e clareza sobre o mesmo. A sociedade civil e as organizações podem desempenhar um papel de acompanhamento independente no processo de prestação de contas e, então, contribuir com o equacionamento de problemas existentes e aprimoramento das iniciativas de gestão e planejamento do uso público em UCs.

O uso de um bem comum à sociedade e aos interesses do Estado no PEIb requer a participação social para garantir que atenda a todos de maneira harmoniosa e sustentável. A condução da concessão levanta questionamentos, destacando a importância da participação social no processo. Isso permite um desenvolvimento sustentável com intervenções econômicas, sociais e culturais, resultado de um novo modelo de gestão. Sendo possível compreender que durante o processo de concepção/modelagem da concessão dos serviços de apoio à visitação no Parque Estadual de Ibitipoca (MG) a participação e controle social foram exercidos de forma limitada, conforme relatos de agentes territoriais envolvidos, o que se apresenta como um desafio quanto às estratégias utilizadas.

A fim de ampliar a participação e o interesse da sociedade no acompanhamento e avaliação da gestão após a implementação da concessão, é necessário aprofundar estratégias como ações de sensibilização e capacitação da comunidade local, além da disseminação de informações para permitir o exercício do controle social de forma crescente e contínua. O Estado deve reformular sua atuação para aumentar a aproximação com a comunidade envolvida e considerar parcerias mais adaptadas à realidade local, incluindo efetivamente a população.

## Referências bibliográficas

ATAS de *Reuniões do Conselho Consultivo do Parque Estadual do Ibitipoca*.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011, 229 p.

BRASIL. Lei Federal nº 9.985, de 18 de setembro de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)>. Acesso em: 09 abr. 2021.

BRASIL. Lei Federal n. 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.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)> acesso em 15/10/2022.

BRUMATTI, Paula Normandia Moreira. *O espelho das concessões turísticas em Parques Nacionais do Brasil: uma perspectiva sobre vulnerabilidades.* 2020. 297f. Tese (Doutorado em Turismo) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

ICMBIO, 2020: *Concessão de serviços de apoio à visitação.* Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/servicos/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao>> Publicado em 14/09/2020 Acesso em abr. de 2021

IEF, 2019. Instituto Estadual de Florestas. *Programa de Concessão em Parques Estaduais.* Disponível em: <<http://www.ief.mg.gov.br/component/content/article/3306-nova-categoria/2697-parc-programa-de-concessao-de-parques-estaduais>>. Acesso em: mai. de 2021.

MACHADO, Mariana. *As relações público-privado na governança dos fundos ambientais de apoio às unidades de conservação.* 2020. 241f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Minas Gerais, diário oficial Caderno 1 em 15 de dezembro de 2020 pág. 37 Disponível em: <<https://www.jornalminasgerais.mg.gov.br/index.php?dataJornal=2020-12-15>>. Acesso em:março de 2022

MORO, C. C. *Relatório técnico: controle social em parcerias para apoio ao uso público em unidades de conservação/* Carolina Corrêa Moro, Fernanda dos Santos Rotta, Esther Éles; coordenação Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues, Eloise Silveira Botelho. — São Paulo : Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas : Instituto Linha D'Água : Rotta Moro Sociedade de Advogados, 2022. Disponível em <[https://static1.squarespace.com/static/5ef2bcefd0f78d7344a72109/t/627d5784ed5bc3637073f06a/1652381593286/Relato%CC%81rio+2022+CONTROLE+SOCIAL+EM+PARCERIAS+UCs+versao+final\\_rev.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5ef2bcefd0f78d7344a72109/t/627d5784ed5bc3637073f06a/1652381593286/Relato%CC%81rio+2022+CONTROLE+SOCIAL+EM+PARCERIAS+UCs+versao+final_rev.pdf)> Acesso em jun 2023.

OPAP, *Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas.* 2020. Disponível em: <<https://www.opap.com.br/sobre>>. Acesso em: 25/10/2022.

OPAP - observatório de parcerias em áreas protegidas, *Seminário Parcerias público-comunitárias para o turismo em áreas protegidas.* Realizado em 31 de março de 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Oho-6cVHQfw>> Acesso em mai. de 2021

REZENDE, R. F.; VALLEJO, L. R. *Parque estadual do Ibitipoca, uso público e as repercussões no arraial de Conceição do Ibitipoca, Lima Duarte/ MG.* Revista Eletrônica

Uso Público em Unidades de Conservação. Niterói, RJ. Vol. 6, nº 10. 31 dez. 2018. Disponível em: <[http://www.periodicos.uff.br/uso\\_publico](http://www.periodicos.uff.br/uso_publico)> Acesso em jan. de 2023.

RODRIGUES, C. G. DE O.; ABRUCIO, F. L. *Parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: possibilidades e limitações de um novo modelo de governança*. Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, v. 13, n. 3, p. 105–120, 24 ago. 2019. Disponível em <<https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/1575>> Acesso em jun 2023.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira. *O uso do público nos parques nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade*. 2009. 358 f., il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável)-Universidade de Brasília, Brasília.

RODRIGUES, Lucas. Milani. *Concessão de serviços de apoio à visitação em Parques: uma análise à luz da Ecologia Política*. 2021. 340 pgs. Tese de Doutorado – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2021

SANCHO-PIVOTO, A., RODRIGUES, C. G. de O., BOTELHO, E. S., & Martins Fonseca, V. (2022). *O processo de concessão no Parque Estadual do Ibitipoca (MG): questões preliminares sobre controle social das parcerias para o turismo*. Revista Brasileira De Ecoturismo (RBEcotur), v. 15 n.4.p. 730-748 agosto-outubro de 2022. Disponível em: <<https://periodicos.unifesp.br/index.php/ecoturismo/article/view/13998>> Acesso em maio de 2023.

SANCHO-PIVOTO, Altair; ALVES, Alexandre Fonseca; ROCHA, Maria Clara. *Ecoturismo em áreas protegidas: um olhar sobre o perfil de visitantes do Parque Estadual do Ibitipoca, Minas Gerais, Brasil*. Revista **GEOgrafias**, v.26, n.2, 2018 Disponível em: <https://doi.org/10.35699/2237-549X.2018.19366> Acesso em 06/08/2022.

SIMONETTI, Susy Rodrigues; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. *Uso público em unidades de conservação: fragilidades e oportunidades para o turismo na utilização dos serviços ecossistêmicos*. Somanlu, ano 12, n. 1, jan./jun. 2012. Disponível em: <<https://www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/somanlu/article/view/465>> Acesso em mar. de 2022.

SILVA, Grislayne Guedes Lopes da Silva, RAIMUNDO, Sidnei. (2021) *Modelos de concessão de serviços em Parques Nacionais brasileiros*. Turismo e Sociedade (ISSN: 1983-5442). Curitiba, v. 14, n. 2, p. 42-62, maio-agosto de 2021. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/turismo/article/view/77618>> Acessado em maio de 2023.

SOUZA, Leandro Ricarte Castro de. *Unidades de conservação e conflitos socioambientais: estudo de caso dos conflitos pelo acesso e uso dos recursos naturais na zona de amortecimento de impacto do Parque Nacional do Caparaó – ES*. 2016. Dissertação (Mestrado em Geografia) Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.