

CONTROLE SOCIAL DE PARCERIAS PARA O USO PÚBLICO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA PRÁTICA



CONTROLE SOCIAL DE PARCERIAS PARA O USO PÚBLICO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA PRÁTICA

São Paulo, dezembro de 2023



OBSERVATÓRIO DE PARCERIAS EM ÁREAS PROTEGIDAS (OPAP)

Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues - Coordenadora

Eloise Silveira Botelho - Coordenadora

INSTITUTO LINHA D'ÁGUA

Felipe Pedroso Leal - Diretor Fundador

Henrique Callori Kefalás - Coordenador Executivo

Natália Bahia - Analista de Projetos

SUMÁRIO

PARA QUEM É ESTE MATERIAL..... 7

A importância da participação social na gestão
de Unidades de Conservação (UCs) 8

Diferentes possibilidades de uso público nas UCs e nos territórios..... 10

1. COMO UTILIZAR O CONTROLE SOCIAL PARA ACOMPANHAR PARCERIAS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (UCS)..... 12

O que são as parcerias para apoiar o uso público em UCs?..... 13

Quais são as modalidades de parcerias
que ocorrem com mais frequência nas UCs?..... 14

Por que é importante fazer o controle social das parcerias?..... 16

Quem realiza o controle social?..... 17

Quais são as leis que promovem o controle social? 18

2. COMO FAZER O CONTROLE SOCIAL NA PRÁTICA?..... 21

Instrumentos de controle social..... 22

3. CONTROLE SOCIAL EM TODAS AS FASES DAS PARCERIAS..... 28

Termo de Fomento, Termo de Colaboração
e Acordo de Cooperação..... 29

Concessão e Permissão..... 32

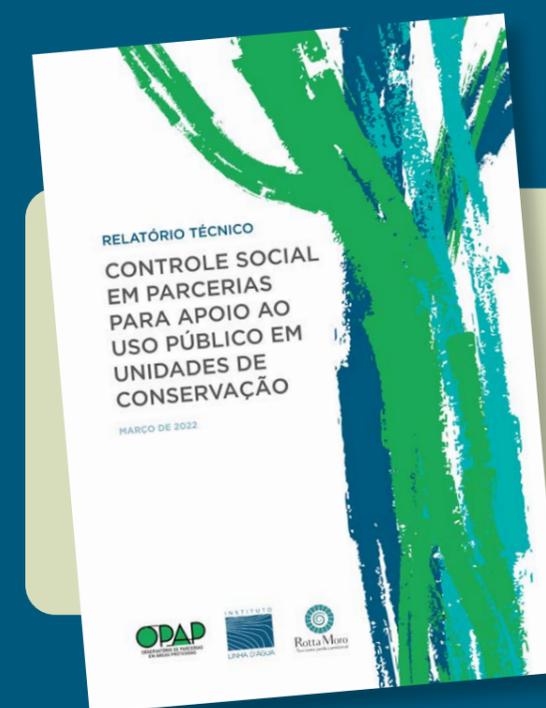
4. CASOS ILUSTRATIVOS DA APLICAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL..... 36

Caso 1. Concessão dos serviços de uso público
no Parque Estadual do Ibitipoca (MG)..... 37

Caso 2. Concessão de serviços de apoio à visitação nos núcleos denominados “Dunas/Serra do Espírito do Santo” e “Cachoeira da Velha” do Parque Estadual do Jalapão (PEJ).....	39
Caso 3. Concessão no Caminhos do Mar, Parque Estadual Serra do Mar – Núcleo Itutinga-Pilões.....	40
Caso 4. Concessão de serviços de apoio ao uso público no Parque Nacional da Serra dos Órgãos.....	42
Caso 5. Concessão de serviços de apoio ao uso público no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses.....	44
Caso 6. Concessão de serviços no Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira (PETAR).....	46
Caso 7. Formalização de Parceria Público-Comunitária no Parque Nacional da Serra da Bocaina (Paraty, RJ).....	48
GLOSSÁRIO	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	52
REFERÊNCIAS DA LEGISLAÇÃO	56
FICHA TÉCNICA	58

PARA QUEM É ESTE MATERIAL

Este guia tem o objetivo de apresentar de maneira prática e didática as diferentes formas de controle social para gerenciar parcerias de apoio ao uso público em Unidades de Conservação da natureza. Ele foi pensado para apoiar organizações da sociedade civil, comunidades e coletivos locais, integrantes dos conselhos gestores das UCs, povos e comunidades tradicionais e outros agentes interessados nas parcerias nessas áreas protegidas. Este material foi inspirado no conteúdo do “*Estudo sobre Controle Social em Parcerias para apoio ao uso público em Unidades de Conservação*”, lançado em 2022 pelos mesmos autores, e destaca alguns aspectos importantes que os agentes locais precisam saber para acompanhar as parcerias. Este guia apresenta orientações básicas, ilustrações, lições aprendidas e casos que ilustram a aplicação de ferramentas e instrumentos de controle social nas diferentes fases das principais modalidades de parcerias para uso público em Unidades de Conservação.



SAIBA MAIS

Acesse a íntegra do **Estudo sobre Controle Social em Parcerias para Apoio ao Uso Público em Unidades de Conservação** disponível nos *sites* do OPAP e do LDA.

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA PÚBLICA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA (UCs)

As Unidades de Conservação (UCs) constituem uma determinada tipologia de área protegida, assim como as Terras Indígenas e os Territórios Quilombolas, entre outras. São espaços delimitados e protegidos pelo Poder Público com objetivos de conservação da natureza e do desenvolvimento humano.

Atualmente, existem mais de 2 mil UCs em todo o país. Elas cumprem funções que expressam diferentes valores e dimensões ecológicas, sociais, culturais e econômicas. Essa diversidade influencia o modo de utilização e gestão dessas áreas. Assim, a Administração Pública, no processo de criação, implementação e gestão de uma UC, deve garantir que toda a diversidade de conhecimentos e interesses seja respeitada e ouvida em um Estado de Direito democrático e plural.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece que a atuação plural de agentes na gestão de bens públicos como as UCs é essencial para garantir ampla participação na gestão das áreas protegidas e do patrimônio público, no fortalecimento das instituições públicas, no processo de regulação e no devido monitoramento das parcerias.

É assim que serão respeitados direitos fundamentais e sociais previstos na Constituição Federal de 1988, tais como formas tradicionais de uso e ocupação do território, autodeterminação dos povos — o direito de se autogovernar —, acesso aos serviços públicos e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para a prática de atividades como recreação, turismo e educação ambiental.

Para que tudo isso aconteça, a Constituição seja cumprida e a política pública de UC seja implementada, o Poder Público pode e deve incentivar e viabilizar parcerias para apoiar o alcance dos objetivos dessas áreas protegidas, ou seja, pode envolver pessoas físicas, sociedades empresariais e organizações da sociedade civil, inclusive as de base local e/ou comunitária, ampliando a participação de agentes não governamentais nas atividades de apoio ao uso público em UC.

Uso público pode ser entendido como as diversas formas de visitação em UCs, por meio de atividades de lazer e turismo, com fins recreativos, educativos, esportivos, entre outros.

Para garantir que as parcerias sejam construídas respeitando essas condições, a sociedade pode usar os instrumentos de **controle social**, de modo criativo e aderente a cada contexto sociopolítico local (veja no quadro abaixo e no infográfico da próxima página).

O QUE É O CONTROLE SOCIAL DAS PARCERIAS DENTRO DE UMA UC?

O controle social das parcerias é uma forma de a sociedade se envolver no processo de tomada de decisão sobre a gestão da UC para se informar, propor contribuições para as decisões e fiscalizar se as ações do Poder Público apresentam:

LEGALIDADE Estão em conformidade com as leis e os princípios públicos da UC;

TRANSPARÊNCIA e PUBLICIDADE Estão disponíveis para acompanhamento do público;

MORALIDADE e IMPESSOALIDADE Não estão favorecendo ou excluindo atores específicos conforme interesses particulares;

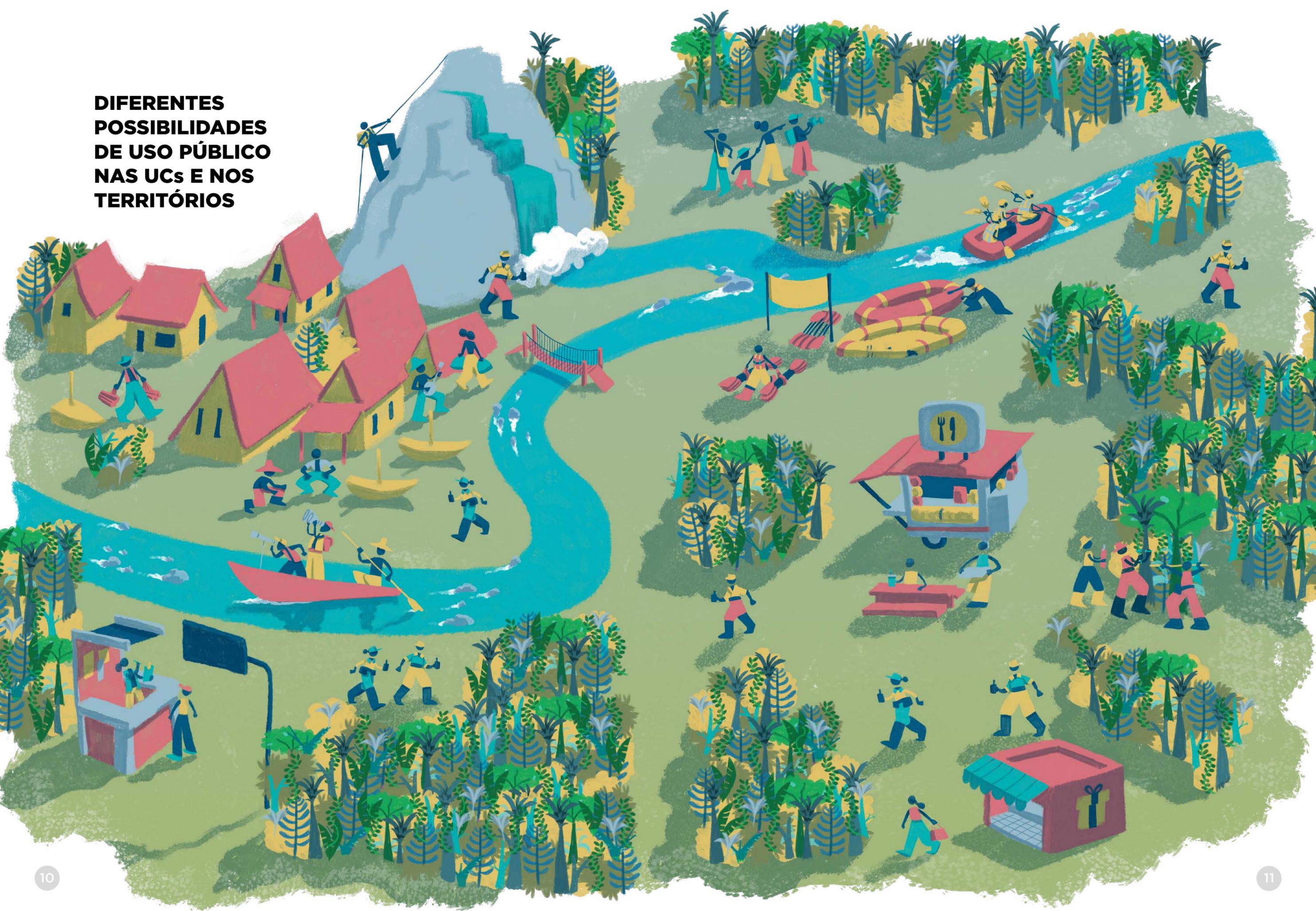
EFICIÊNCIA Realizam as escolhas que são melhores para a sociedade.

Por meio do controle social, cidadãos e cidadãs podem, por exemplo, analisar as contas de uma Prefeitura para verificar se os recursos públicos estão sendo gastos de forma responsável. Outro exemplo são os conselheiros de uma UC que participam da tomada de decisão sobre a implantação de uma concessão de serviços públicos dentro da área protegida e depois acompanham a execução e os resultados da concessão.

A Constituição Federal de 1988 é a principal fonte de direitos e instrumentos de controle social. Ela mostra como promover uma **mobilização contínua e diversificada para implementá-lo de acordo com o contexto local**.



**DIFERENTES
POSSIBILIDADES
DE USO PÚBLICO
NAS UCs E NOS
TERRITÓRIOS**



1. COMO UTILIZAR O CONTROLE SOCIAL PARA ACOMPANHAR PARCERIAS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (UCs)

Agora que você já sabe que vários agentes devem estar envolvidos na gestão de uma UC, apresentamos abaixo algumas modalidades de parcerias que podem ser estabelecidas com esses representantes e quais são as ferramentas de controle social disponíveis para garantir que todos participem de maneira igualitária na gestão e na proteção da área.

O QUE SÃO AS PARCERIAS PARA APOIAR O USO PÚBLICO EM UCs?

As Unidades de Conservação proporcionam diferentes benefícios para a sociedade, entre os quais o uso público com fins recreativos, turísticos, educacionais, entre outros. Para apoiar esse uso, podem ser desenvolvidas atividades e fornecidos serviços e equipamentos diversos para a população que englobam o **apoio ao uso público**, tais como:



LAZER



CAMINHADAS EM TRILHAS



ESPORTES



OBSERVAÇÃO DE AVES



EDUCAÇÃO E INTERPRETAÇÃO AMBIENTAL



ACAMPAMENTOS

Essas atividades podem ser oferecidas por meio de uma parceria entre as esferas pública e privada, que agrega novos agentes para executá-las e apoiar a gestão da UC, como condutores de visitantes, empresas, associações comunitárias, entre outros. As parcerias podem se constituir por prazos mais longos, acima de 10 anos, como observado no caso de parte das concessões em curso, ou por um período mais curto, até dois anos, como em algumas autorizações para prestação de serviços de apoio à visitação.



QUAIS SÃO AS MODALIDADES DE PARCERIAS QUE OCORREM COM MAIS FREQUÊNCIA NAS UCs?

Existem diferentes modalidades de parcerias de apoio ao uso público em UC. As que mais se destacam no contexto atual estão descritas a seguir:

AUTORIZAÇÃO A Administração Pública autoriza o uso privativo de bem público para a prestação de serviço, respeitando o interesse público. Pode ter um prazo pré-definido ou indeterminado, com regras específicas para a renovação. Pode ser revogada a qualquer tempo. Um exemplo de autorização é a prestação de serviços para transporte terrestre e aquaviário de passageiros.

PERMISSÃO A Administração Pública delega a um particular a execução de serviço público e/ou o uso privativo de bem público, com prazo determinado, com regras específicas para renovação. Exemplos de permissão para atividades de apoio ao uso público podem envolver a gestão de equipamentos de alimentação e/ou hospedagem.

CONCESSÃO Contrato por meio do qual a Administração Pública transfere a uma pessoa jurídica ou consórcio de empresas a execução de um serviço público e/ou o uso privativo de bem público de forma onerosa e com prazo definido (geralmente em torno de 10 a 30 anos). As concessões podem envolver o fornecimento de serviços e infraestrutura de transporte, alimentação, aluguel de equipamentos, cobrança de ingresso, entre outros serviços de apoio.

TERMO DE COLABORAÇÃO Proposto pela Administração Pública para Organizações da Sociedade Civil (OCSs) atuarem no desenvolvimento de atividades de interesse público e recíproco, com transferência de recursos financeiros.

TERMO DE FOMENTO Proposto pelas OSCs para a Administração Pública para desenvolvimento de atividades de interesse público e recíproco, com transferência de recursos financeiros.

ACORDO DE COOPERAÇÃO Firmado entre Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e a Administração Pública para desenvolver atividades de interesse público e recíproco sem transferência de recursos financeiros. Exemplos: aluguel de equipamentos, cobrança de ingresso, entre outros serviços de apoio.

ONDE SE INFORMAR SOBRE AS PARCERIAS?

Para saber se algumas dessas parcerias estão sendo planejadas ou implementadas nas UCs brasileiras, fique de olho em alguns sítios eletrônicos:

ICMBIO

www.gov.br/icmbio/pt-br

www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/editais-diversos

PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS

portal.ppi.gov.br/projetos1

MAPEAMENTO DAS PARCERIAS DE ÁREAS PROTEGIDAS (MAPAP/OPAP)

<https://www.opap.com.br/mapap/sobre>

INSTITUTO SEMEIA

mapadeparcerias.org.br

VOCÊ TAMBÉM PODE CONSULTAR OS SÍTIOS ELETRÔNICOS E REDES SOCIAIS DOS ÓRGÃOS GESTORES ESTADUAIS.

SAIBA MAIS

Na segunda parte desse material, serão apresentadas as principais etapas do processo de seleção do parceiro, mas, se forem necessárias informações detalhadas como leis, conceitos etc., acesse a íntegra do [Estudo sobre Controle Social em Parcerias para Apoio ao Uso Público em Unidades de Conservação](#) disponível no *site* do OPAP e do LDA.



POR QUE É IMPORTANTE FAZER O CONTROLE SOCIAL DAS PARCEIRIAS?

A inclusão de novos agentes, de organizações da sociedade civil e de setores privados na gestão de uma UC deve respeitar os objetivos e os documentos que embasaram a sua criação. Isso inclui, por exemplo, **o Plano de Manejo, o Plano de Uso Público, demais instrumentos de planejamento e ordenamento, e as decisões tomadas no âmbito dos conselhos gestores.** Além disso, as parcerias devem ser planejadas e implementadas respeitando os direitos sociais e territoriais da população local, principalmente quando a UC está localizada em áreas nas quais populações indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais e locais vivem e desenvolvem suas atividades socioeconômicas. É importante que essas populações e demais agentes locais participem dos processos de decisão nas diferentes etapas das parcerias em UCs — do planejamento à implementação e ao monitoramento dos resultados —, a fim de garantir o alcance dos objetivos da UC e também os direitos fundamentais associados à criação dessas áreas.

Ver **CASO 6** sobre diferentes formas de controle social no processo de concessão no Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira.

Ver **CASO 2** e **CASO 6** sobre o controle social com apoio do Ministério Público e de deputados federais e estaduais.

QUEM REALIZA O CONTROLE SOCIAL?

O controle social pode ser realizado por meio de instrumentos previstos na lei (formal) ou de formas criativas não previstas na lei (informal) por:

**QUALQUER CIDADÃ
OU CIDADÃO**

COMUNIDADES TRADICIONAIS

**ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS E PRIVADAS**

POVOS INDÍGENAS

PARTIDOS POLÍTICOS

ASSOCIAÇÕES

OUTROS

Quando realizado diretamente por cidadãos e cidadãs, individualmente ou não, chama-se **CONTROLE SOCIAL DIRETO**. Quando é realizado com o apoio de órgãos públicos como o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Poder Judiciário, os Tribunais de Contas, os Deputados, os Senadores e os órgãos internos de controle, é chamado **CONTROLE SOCIAL INDIRETO**.

QUAIS SÃO AS LEIS QUE PROMOVEM O CONTROLE SOCIAL?

A principal norma que trata do controle social é a

CONSTITUIÇÃO FEDERAL,

que no seu artigo 5º e no artigo 37, § 3º, garante direitos fundamentais, entre eles:

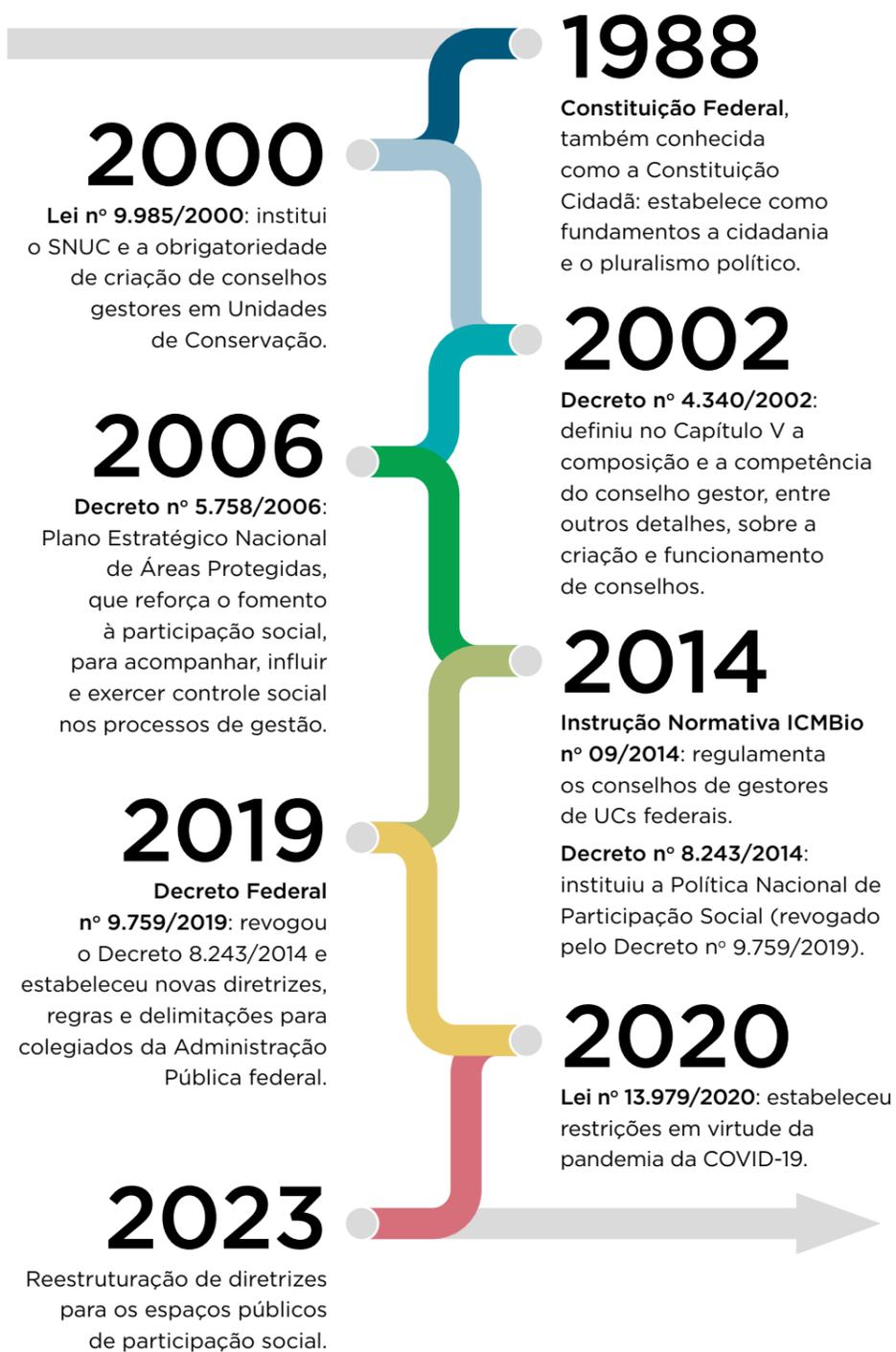
-  **LIVRE ACESSO À INFORMAÇÃO**
-  **DIREITO À PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO**
-  **DIREITO DE PROPOR AÇÃO POPULAR**
-  **AVALIAÇÃO DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS**
-  **RECLAMAÇÕES**
-  **DIREITO DE PETIÇÃO AOS PODERES PÚBLICOS PARA DEFESA DE DIREITOS OU CONTRA ILEGALIDADES E ABUSOS DE PODER**

OUTRAS LEIS IMPORTANTES

-  **LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO** (Lei nº 12.527/2011), que estabelece os instrumentos para solicitar informações da Administração Pública
-  **POLÍTICA DE DADOS ABERTOS DO GOVERNO FEDERAL** (Decreto Federal nº 8.777/2016), que garante que todos os dados produzidos pela Administração Pública devem estar acessíveis à população
-  **LEI DA OUVIDORIA** (Lei nº 13.460/2017), que estabelece o canal de comunicação da população para reclamar ou questionar as atividades da Administração Pública
-  **LEI DO PROCESSO ADMINISTRATIVO** (Lei nº 9.784/1999), que estabelece as regras, os prazos e as etapas dos processos da Administração Pública
-  **LEI DAS CONCESSÕES** (Lei nº 8.987/1995), que regulamenta a concessão de serviços públicos e trata de instrumentos como consulta pública, audiência pública e acesso às informações
-  **LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL** (Lei Complementar nº 110/2000), que regulamenta os procedimentos para fiscalizar a aplicação do dinheiro público e a responsabilização em caso de irregularidades
-  **CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR** (Lei nº 8.078/1990), que prevê os direitos dos usuários dos serviços prestados nas UCs
-  **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS**, que regulamenta como o dinheiro público arrecadado com as parcerias deve ser aplicado
-  **POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**, que assegura o direito ao meio ambiente e acesso a informações

PRINCIPAIS MARCOS DA LEGISLAÇÃO

Confira abaixo as leis que permitiram um melhor controle social das UCs ao longo do tempo.



Fonte: elaborado pelas autoras.

2. COMO FAZER O CONTROLE SOCIAL NA PRÁTICA?

O controle social tem relação direta com a democracia participativa. Dependendo do principal objetivo, função ou contexto da parceria, os instrumentos podem ser agrupados em alguns conjuntos, tais como os listados nas páginas a seguir.

Confira a definição de alguns dos principais instrumentos de controle social de acordo com as categorias listadas a seguir e quando e em que contextos eles podem ser aplicados. A definição da maioria dos termos também se encontra no glossário.

INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL

A. ACESSO À INFORMAÇÃO

QUANDO DEVE SER USADO?

Em casos nos quais as informações sobre um determinado processo de parceria não são divulgadas e acessadas amplamente.

Exemplo: estudos prévios que embasam as modelagens de concessões, como viabilidade econômica e demanda.

PRINCIPAIS FERRAMENTAS



INFORMAÇÃO PÚBLICA É direito da sociedade civil acessar os estudos técnicos, financeiros, jurídicos e de mercado elaborados para auxiliar o Poder Público na tomada de decisão sobre a viabilidade e interesse público em seguir adiante com essa modalidade de parceria. Deverá ser assegurada para todos os atos do procedimento de chamamento público, com a divulgação de informações no Diário Oficial e no *site* do ICMBio quanto ao edital de chamamento, resultado da seleção, extrato do acordo firmado, composição da comissão de seleção, composição da Comissão de Monitoramento e Avaliação etc. (*verifique a referência da legislação* ²⁰ *para saber mais sobre as informações que devem ser divulgadas*). A Administração Pública também é obrigada a disponibilizar periodicamente relatórios acerca dos serviços prestados ¹⁶. Veja algumas formas de obter essas informações:

- ▶ **ICMBio** e seus **dados abertos**
- ▶ **Diários oficiais**
- ▶ **Serviço de Informação do Cidadão** para solicitar informações via Lei de Acesso à Informação (LAI)
- ▶ **Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP)** para acessar pesquisas e projetos que monitoram os resultados das parcerias.



CARTA DE SERVIÇOS AO USUÁRIO Elaborada logo depois da definição do vencedor do edital, o documento informa o cidadão sobre os serviços públicos prestados na UC, as formas de acessar tais serviços e os compromissos e padrões de qualidade do atendimento ao público ¹⁴.

B. VIAS DE PARTICIPAÇÃO

QUANDO DEVE SER USADO?

Em momentos de tomada de decisão e monitoramento das parcerias, para garantir que diferentes interesses e valores sejam considerados, podendo ser facultativa ou obrigatória, e gerar resultados consultivos ou deliberativos.

Exemplo: quando um projeto de parceria vai gerar impactos em um território quilombola, deverá ocorrer consulta prévia livre e informada (CPLI).

PRINCIPAIS FERRAMENTAS



CONSELHOS GESTORES Poderão apresentar propostas à Administração Pública para a celebração de termos de colaboração ²².



AUDIÊNCIA PÚBLICA Reunião para debates orais que poderá ser convocada pela Administração Pública, com antecedência mínima de oito dias úteis, no formato presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre a licitação que se pretende realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados ⁹.



CONSULTA PÚBLICA Oportunidade para que todos os interessados, pessoas físicas ou jurídicas, possam emitir suas opiniões, por escrito, por meio do envio de críticas ou sugestões no prazo fixado. Além disso, os cidadãos interessados podem solicitar informações ou esclarecer dúvidas ¹⁰.



CONSULTA PRÉVIA LIVRE E INFORMADA (CPLI) Deverá ser obrigatoriamente realizada caso a parceria gere impactos que possam afetar os territórios ou o modo de vida de povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares (PIQPCTAF), com o objetivo de se chegar a um acordo e obter consentimento em torno das medidas.

C. ACESSO À JUSTIÇA

QUANDO DEVE SER USADO?

Em momentos em que houve efetivamente a violação de um direito ou se está na iminência da ocorrência dessa violação, podendo ser preventivo ou corretivo.

Exemplo: quando o Poder Público deixa de divulgar uma informação relevante ou de realizar uma consulta pública importante.

PRINCIPAIS FERRAMENTAS



AÇÃO POPULAR É uma ação constitucional cujo objetivo é impugnar e anular atos administrativos comissivos (que resultam de uma ação e não decorrem do acaso) e omissivos (que resultam ou estão relacionados a omissões) que sejam lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Ela visa proteger direitos difusos e coletivos.



AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ACP) É ação constitucional cujo objetivo é proteger interesses coletivos, que pode ser proposta pelo Ministério Público; Defensoria, as associações, desde que estejam constituídas há ao menos um ano, entre outros.



DENÚNCIA AO MINISTÉRIO PÚBLICO e inquérito civil, representação à Defensoria Pública e denúncia às Cortes Internacionais de Direitos Humanos.

D. FORMAS DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

QUANDO DEVE SER USADO?

Em momentos em que os processos de planejamento, implementação ou monitoramento da parceria gerem conflitos entre os diferentes agentes locais interessados no uso público da Unidade de Conservação.

Exemplo: quando a concessionária deixa de atender a algum direito dos usuários da UC; quando os agentes locais avaliam que serviços que serão oferecidos como objeto da parceria podem prejudicar a dinâmica dos serviços por eles já oferecidos.

PRINCIPAIS FERRAMENTAS



MEDIAÇÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Devem ser adotadas durante todas as fases da parceria com dois instrumentos principais:

- ▶ **Ouvidorias** — unidades dos órgãos e entidades públicos voltados à promoção da participação dos usuários na administração para a melhoria dos serviços.
- ▶ **Mediação e conciliação** — formas de solução de conflitos por meio da autocomposição. Em ambas, um terceiro buscará auxiliar as pessoas envolvidas na busca por uma solução. Na primeira, o terceiro apenas facilita o diálogo. Na segunda, sugere opções de soluções. Caso eles não resolvam os conflitos, há a possibilidade de recorrer ao poder judiciário por meio dos instrumentos do *item C*.

E. PRESTAÇÃO DE CONTAS

QUANDO DEVE SER USADO?

Após a implementação da parceria, de modo contínuo, para acompanhamento das atividades do parceiro.

Exemplo: anualmente por meio de relatórios de prestação de contas e de auditorias independentes externas.

PRINCIPAIS FERRAMENTAS



ANÁLISE DO TRIBUNAL DE CONTAS O órgão atua tanto no controle preventivo da concessão, com a análise dos estudos e instrumentos para licitação, quanto na fiscalização e no acompanhamento da prestação de contas.



DENÚNCIAS PARA CONTROLE INTERNO Nas concessões a cargo do ICMBio, o controle interno é desempenhado pela Comissão de Fiscalização e Acompanhamento de Contratos (CFAC), que poderá convocar a qualquer tempo reuniões com a participação dos usuários dos serviços públicos ¹². Qualquer usuário do serviço dentro da UC pode comunicar ao Poder Público, à concessionária ou à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento Contratual (CFAC), no caso do ICMBio, sobre irregularidades no serviço prestado ou atos ilícitos praticados pela concessionária ¹⁷.



PARTICIPAÇÃO NA COMISSÃO DE SELEÇÃO A comissão poderá contar em sua composição com integrante de membros do conselho gestor.



PARTICIPAÇÃO NA COMISSÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO A comissão poderá contar em sua composição com integrante de membros do conselho gestor.



PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NA FISCALIZAÇÃO A Administração Pública é obrigada a viabilizá-la por meio de regulamento específico ¹⁵.

F. RESPONSABILIZAÇÃO

QUANDO DEVE SER USADO?

Sempre que for necessária a correção de violações ou erros de planejamento, implementação e monitoramento da parceria, garantido o interesse público e com a respectiva responsabilização dos setores envolvidos.

PRINCIPAL FERRAMENTA



RESPONSABILIZAÇÃO Caso se verifique que a reversão da UC ao Poder Público apresenta algum tipo de inconformidade ou dano ambiental, poderão ser utilizados instrumentos diretos como a ação popular ou indiretos por meio de denúncias ao Ministério Público e à Defensoria Pública.

Confira nas próximas páginas em que momento das etapas das parcerias essas ferramentas devem ser aplicadas.

3. CONTROLE SOCIAL EM TODAS AS FASES DAS PARCERIAS

Agora vamos entender melhor a conexão entre os instrumentos de controle social, as modalidades de parceria e suas diferentes fases. Para isso, apresentamos dois fluxogramas que foram elaborados considerando os diferentes procedimentos de seleção e implementação das parcerias. O primeiro se refere aos Termos de Fomento, de Colaboração e Acordo de Cooperação, que envolvem o chamamento público, e o segundo descreve as etapas da Concessão e da Permissão, que se dão por meio de licitação.

Cumpra pontuar que existem outros fluxos para diferentes modalidades de parceria, como a autorização, cujo detalhamento pode ser consultado no Estudo completo.

Cada fluxo exemplifica as ações necessárias e como e quando os instrumentos de controle social podem ser utilizados nas etapas de planejamento, implementação e monitoramento.

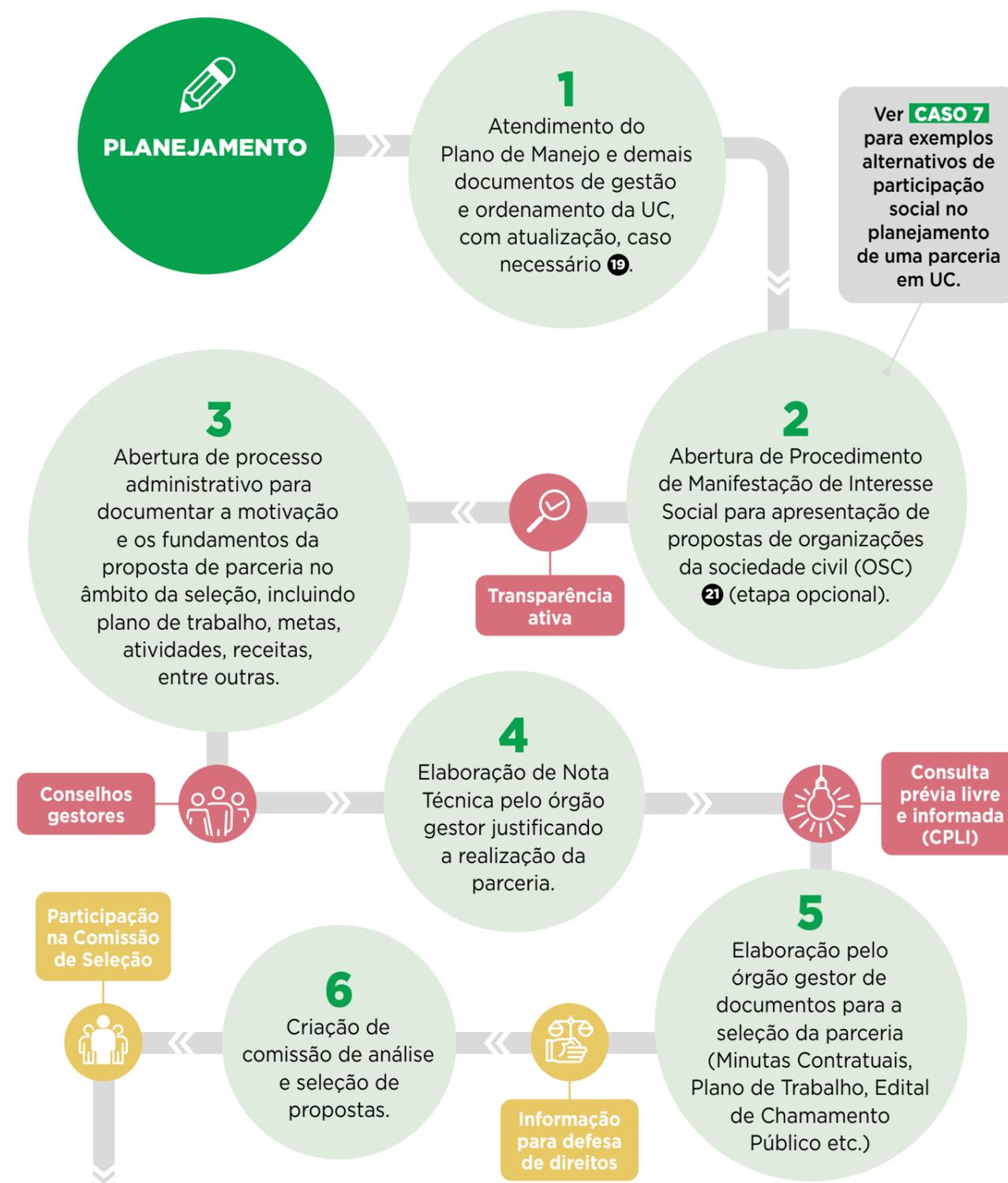
Os fluxogramas foram elaborados com base na legislação nacional, com foco nas UCs federais sob gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), mas podem ser úteis também para parcerias promovidas pelos estados ou municípios. Além disso, esses fluxos podem variar conforme a atualização e/ou revisão das normas federais, estaduais e municipais.

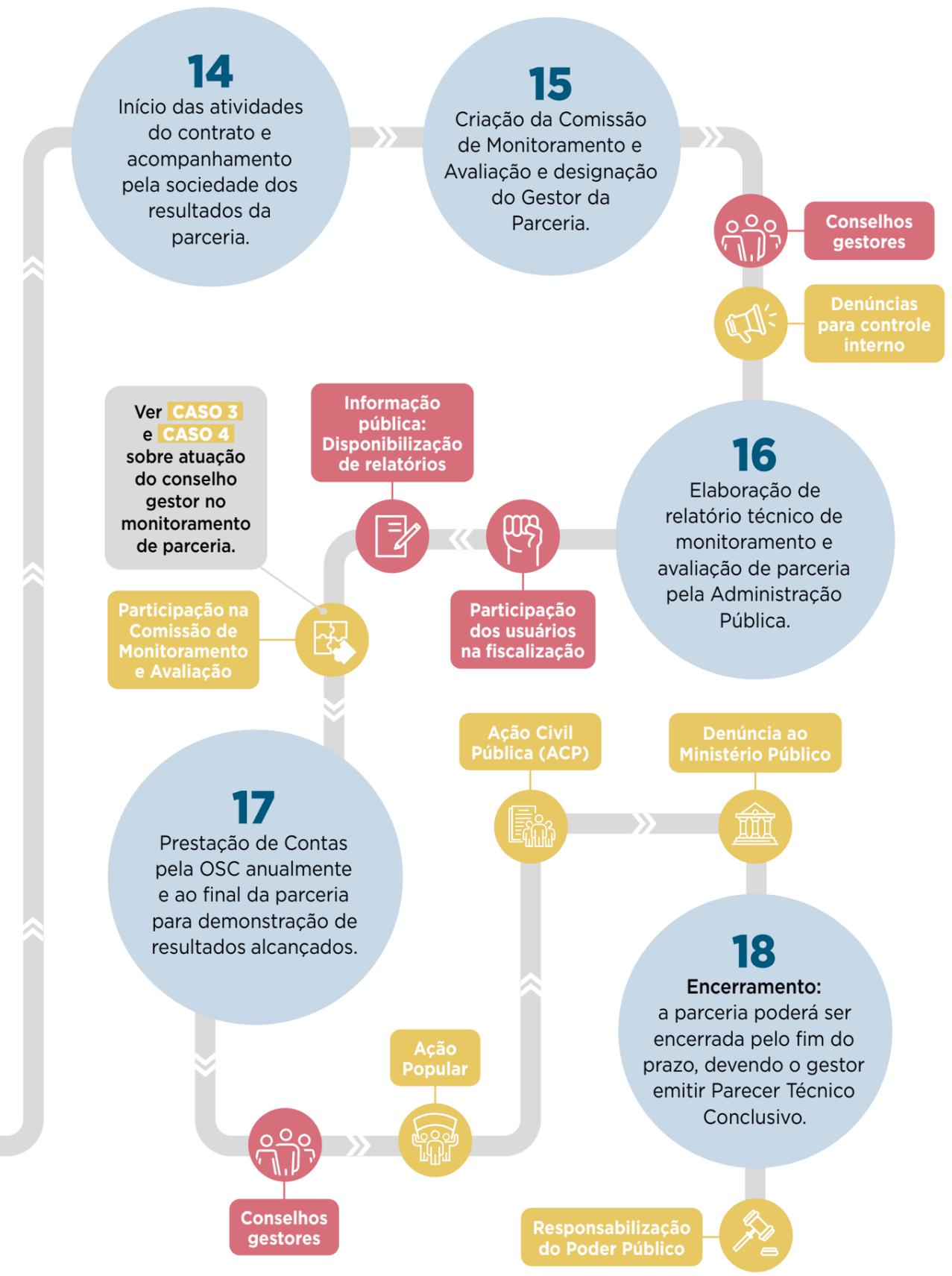
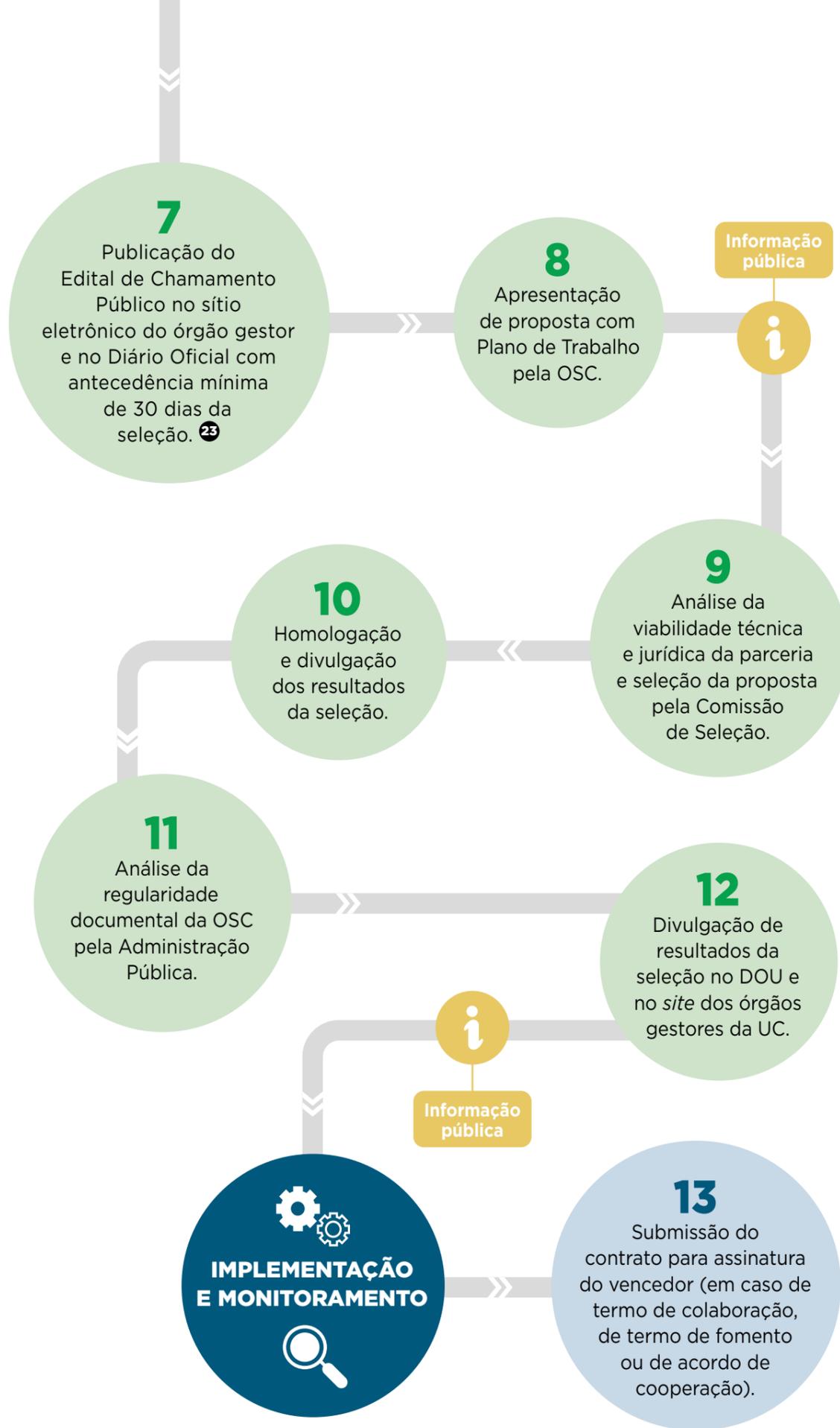
Listamos em **VERMELHO** os procedimentos e/ou instrumentos de controle social obrigatórios em cada etapa do ciclo da parceria. Os que estão em **AMARELO** são possibilidades de procedimentos e/ou ferramentas de controle social que poderão ser utilizados pelos agentes sociais conforme o contexto da parceria em cada território.



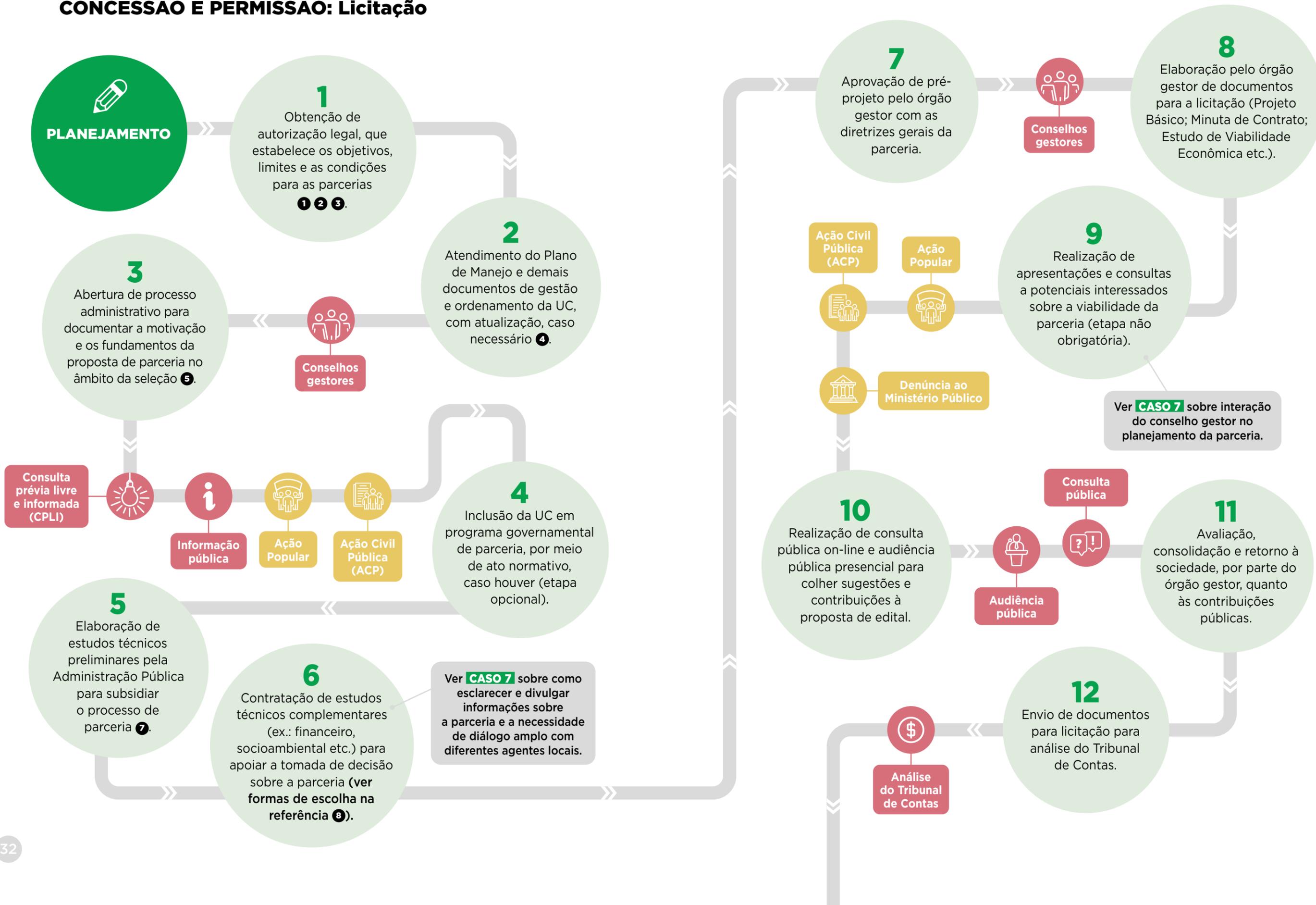
ATENÇÃO!
A mediação deve ser aplicada, sempre que possível, em todas as etapas.

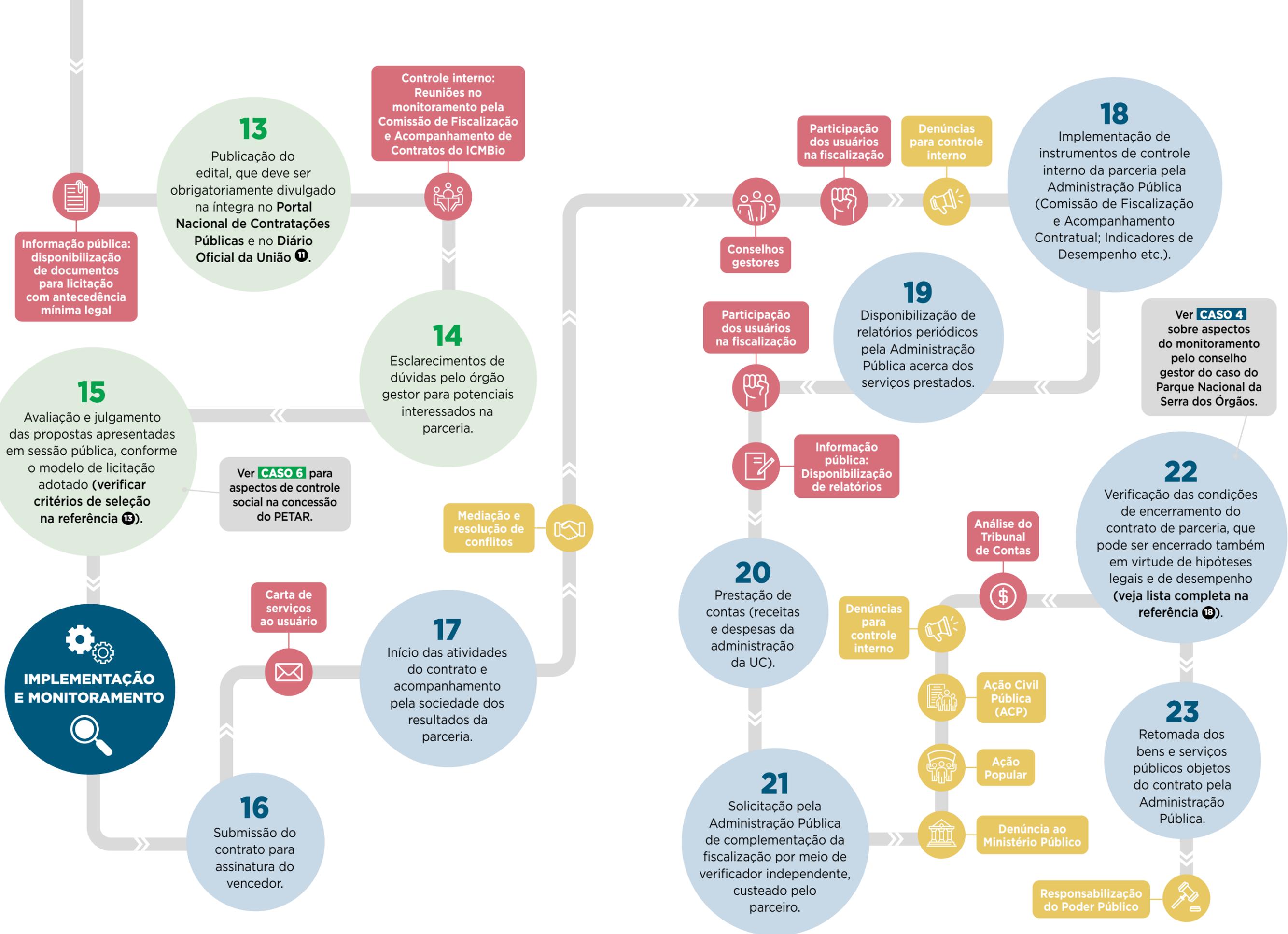
TERMO DE FOMENTO, TERMO DE COLABORAÇÃO E ACORDO DE COOPERAÇÃO: Chamamento público





CONCESSÃO E PERMISSÃO: Licitação





4. CASOS ILUSTRATIVOS DA APLICAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

A seguir apresentamos sete casos reais de utilização de instrumentos de controle social de parcerias em Unidades de Conservação (UCs) envolvendo processos, demandas e conflitos. Nossa ideia é compartilhar experiências práticas que podem funcionar como caminho para o aprendizado, a implementação das ferramentas e o engajamento no tema.

Concessão dos serviços de uso público no Parque Estadual do Ibitipoca (MG)

O Parque Estadual do Ibitipoca (PEIb), criado pela Lei nº 6.126/1973, sob gestão do Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais, abrange 1.488 hectares de Mata Atlântica. Está localizado nos municípios de Lima Duarte e Santa Rita do Ibitipoca e abriga uma diversidade de espécies ameaçadas de extinção. Historicamente, o PEIb está inserido em território ocupado por agricultores familiares, que se dedicavam à pecuária leiteira e à agricultura de subsistência, e atualmente conta com equipamentos e serviços da cadeia produtiva do turismo situados sobretudo na Vila de Conceição de Ibitipoca, principal porta de entrada para a UC.

O PEIb figura como área prioritária no Programa de Concessão em Parques Estaduais (PARC) de Minas Gerais. Em 2021, estudos para apoiar o modelo de concessão foram elaborados, por meio de contrato de estruturação de projeto estabelecido com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O projeto de parceria englobou também o Parque Estadual do Itacolomi, situado em Ouro Preto e Mariana (MG).

No que se refere à repercussão da iniciativa de concessão dos serviços de uso público no PEIb, foram gerados diferentes posicionamentos por parte da população local, apresentados nas consultas públicas conduzidas pela equipe do IEF, com a participação do BNDES.

Há o reconhecimento das iniciativas que buscaram ampliar a compreensão sobre o processo de concessão em reuniões do conselho gestor do PEIb, com esclarecimento de dúvidas e debate de ideias por demanda dos mo-



Audiência pública para debater a concessão de serviços de uso público nos Parques Estaduais do Ibitipoca e Itacolomi, em Minas Gerais.

radores da Vila de Conceição do Ibitipoca e demais interessados. O IEF-MG criou um Formulário de Perguntas e Respostas (FAQ), disponibilizado nas redes sociais, além de cartazes e folhetos impressos distribuídos na Vila.

Da experiência de controle social, destaca-se a necessidade de etapas de formação e nivelamento de conceitos sobre a parceria, de tempo para o debate e compreensão quanto aos impactos socioeconômicos e ambientais para o território, permitindo a efetiva e qualificada participação nos espaços formais de controle social.

Também foi levantado que, inicialmente, as consultas realizadas no âmbito das reuniões do conselho gestor não foram suficientes para sanar dúvidas dos agentes locais, sendo necessário ampliar o diálogo a partir da realização de um maior número de reuniões, abrangendo espaços e comunidades para além do conselho.

Nesse processo foi possível registrar a existência de pontos de vista diversificados entre os agentes locais sobre como conduzir o processo de concessão dos serviços de uso público na UC. Tal cenário evidencia a importância da adoção de novas estratégias capazes de ampliar o efetivo entendimento e o debate sobre os propósitos da concessão e potenciais repercussões socioespaciais positivas e negativas no território do PEIb e entorno direto, de forma a promover maior democratização, transparência e efetividade ao processo de controle social.

O contrato de concessão de serviços de apoio à visitação nos Parques Estaduais do Ibitipoca e do Itacolomi foi firmado em maio de 2023, pela SPE PARQUETUR IBITIPOCA ITACOLOMI S.A. A partir da assinatura do contrato, a fase de implementação do projeto é iniciada, e destaca-se, assim, a importância do controle social no monitoramento dos resultados das parcerias para a Unidade de Conservação, os visitantes e o território.

Por Altair Sancho-Pivoto

As audiências públicas e as consultas realizadas em reuniões do conselho gestor permitiram que a população local conhecesse os principais pontos da parceria, debatesse com os agentes envolvidos e esclarecesse dúvidas. Contudo, esses momentos não foram considerados suficientes pelos agentes envolvidos no processo, sendo necessário ampliar as medidas de geração e compartilhamento de informações e formas de ouvir a população local, considerando diferentes grupos e suas particularidades socioeconômicas.

O controle social no processo de concessão de serviços de apoio à visitação nos núcleos denominados “Dunas/Serra do Espírito Santo” e “Cachoeira da Velha” do Parque Estadual do Jalapão (PEJ)

O Parque Estadual do Jalapão (PEJ) foi criado pela Lei nº 1.203/2001, sob a gestão do Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins), que é um órgão ambiental ligado ao estado. A área tem o propósito de proteger a fauna, a flora e os recursos naturais da região e de garantir a utilização sustentável por meio de atividades como o turismo, considerando a valorização da comunidade local que desenvolve o extrativismo e o artesanato produzido a partir do manejo sustentável, principalmente, do buriti e do capim-dourado. É o maior parque do estado do Tocantins e tem a importante função de manutenção da biodiversidade do Cerrado na região.

A gestão do PEJ é composta por um conselho consultivo (COPEJ), criado pela Lei nº 1.203/2001 e alterado pela Lei nº 1.558/2005. Também conta com uma articulação regional de órgãos públicos que realizam a fiscalização integrada do parque, e uma articulação de agentes que estabelecem parcerias com a Naturatins para discutir desafios da região, promover o ordenamento da atividade turística e realizar melhorias na infraestrutura no entorno do PEJ.

O PEJ é um dos principais atrativos turísticos do estado do Tocantins, contando com uma cadeia produtiva formada por agências e operadoras de turismo, guias de turismo, condutores de visitantes e iniciativas lideradas pelas comunidades quilombolas. Nesse contexto, o controle social das parcerias se intensificou a partir da tramitação na Assembleia Legislativa do Tocantins do Projeto de Lei nº 05/2021, que autorizava a concessão de serviços nas UCs estaduais, e da elaboração de projeto para concessão do PEJ pelo Naturatins com apoio da Secretaria de Parcerias e Investimentos (SPI), por meio do Programa de Parcerias e Investimentos do Estado do Tocantins (TOCANTINS PPI), e com apoio técnico do BNDES.

Como estratégia de controle social, uma comissão constituída por representantes de comunidades quilombolas, associações, empresários da área do turismo e do Consórcio de Municípios da região do Jalapão apresentou ao Ministério Público do Tocantins suas preocupações quanto a transparência dos atos, rapidez do processo e conteúdo do projeto de lei que poderia afetar diretamente moradores da região. O Ministério Público Federal também foi acionado pelas comunidades tradicionais que questionaram a ausência de audiências públicas na tramitação do projeto de lei, resultando na propo-



Manifestação da comunidade local contra a concessão de serviços no Parque Estadual do Jalapão em frente ao Palácio Araguaia em 02/09/2021

© DIVULGAÇÃO

CASO 3

Concessão no Caminhos do Mar, Parque Estadual Serra do Mar - Núcleo Itutinga-Pilões

O Parque Estadual Serra do Mar (PESM), criado em 1977, possui oito núcleos, cada um com seu próprio conselho gestor. O Plano de Manejo desse parque, elaborado em 2008, indicou a criação de parcerias para viabilizar a operação do uso público. Especificamente em relação ao Núcleo Itutinga-Pilões, que sedia o polo ecoturístico Caminhos do Mar, o Plano também previu, além das parcerias, a criação do conselho consultivo, que ainda não existia.

Em 2016, foi publicada a Lei Estadual nº 16.260/2016, que autorizou o estado de São Paulo a estabelecer contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em áreas protegidas estaduais. Uma das áreas possíveis para tais contratos foi o Caminhos do Mar, localizado no Parque Estadual Serra do Mar.

Foi verificado que o conselho consultivo desse núcleo foi constituído ao final de 2018, ou seja, após a aprovação da norma. Assim, apesar de a Lei Estadual ser consoante ao Plano de Manejo do PESM para viabilização do uso público, questiona-se o nível de participação social, pois não havia esse fórum de discussão quando a lei foi aprovada.

Em 2020, foi publicado o decreto regulatório da concessão do polo ecoturístico, mas não há nenhuma menção à palavra conselho. Apesar disso, no contrato assinado entre o estado de São Paulo e a concessionária há a menção de que a empresa tem a obrigação de prestar informações ao conselho anualmente e estar presente nas reuniões sempre que solicitado.

Será necessário o acompanhamento da forma como se dará o monitoramento da concessão pelo conselho consultivo do núcleo Itutinga-Pilões, visto que a demanda não partiu desse espaço de representação, constituído posteriormente à aprovação da Lei Estadual nº 16.260/2016.

Por Lucas Milani Rodrigues

sição de uma ação civil pública contra o Naturatins e o governo do estado do Tocantins, exigindo a realização das audiências e de consultas prévias livres e informadas (CPLI) junto aos quilombolas.

A despeito da mobilização, após a realização de audiência pública tumultuada, o projeto de lei foi aprovado sob protestos e a proposta de concessão de serviços no PEJ seguiu o fluxo. Como resultado, o contrato de concessão encaminhado à consulta pública incluiu um anexo de esclarecimentos sobre a área de concessão de serviços de apoio à visitação, demonstrando que a concessão não abrangeria áreas ocupadas por povos e comunidades tradicionais, e que esses grupos não seriam afetados e deveriam ser beneficiados por meio da destinação de parte das receitas dos serviços para temas de interesse socioambiental, valorização da cultura local e fomento ao turismo.

Em 2021, as audiências públicas foram suspensas pela Justiça Federal em virtude dos prazos inadequados de divulgação dos estudos e das datas previstas para sua realização. Por isso, foram definidas duas novas datas para as audiências, uma em Palmas (TO) e uma em Mateiros (TO), mas apenas esta última ocorreu, oportunidade na qual o governador anunciou publicamente o cancelamento da concessão para atendimento dos interesses da comunidade local.

Por Grislayne Guedes Lopes da Silva

A ausência de participação popular e consulta às comunidades quilombolas sobre a concessão resultou numa ação civil pública com questionamentos sobre o processo, com ênfase na consulta prévia à população local. O caso mostra a importância de se introduzirem instrumentos de controle social, como as audiências e as consultas prévias livres e informadas (CPLI), desde o início do processo. Ainda que a proposta de concessão não abrangesse diretamente os territórios quilombolas, a iniciativa poderia impactar indiretamente a dinâmica de visitação nessas áreas, com repercussão na forma de organização do turismo no local.

O caso destaca a importância do envolvimento do conselho gestor desde o início da proposta de parceria. Isso permite que pontos de preocupação sejam debatidos e compreendidos antes que a concessão seja aprovada.

Concessão de serviços de apoio ao uso público no Parque Nacional da Serra dos Órgãos

O Parque Nacional da Serra dos Órgãos (PARNASO) foi criado por meio do Decreto nº 1.822/1939 e está localizado na Região Serrana do Rio de Janeiro. Com áreas de relevância ecológica e paisagística, destaca-se pelo apelo à prática de montanhismo e escalada e pelo lazer para diversos públicos.

Parte dos serviços prestados no parque – como manutenção das trilhas, operação dos abrigos de montanha e campings, controle de acesso, manutenção e limpeza, entre outros – esteve sob concessão ao longo de 11 anos, de 2010 a 2021. Nesse contexto, o conselho gestor se envolveu no controle social da parceria por meio do acompanhamento e da fiscalização dos serviços prestados e de seus resultados, considerando ocorrências de insatisfações quanto a sua qualidade, à política de preços praticada, às falhas na manutenção de infraestrutura, dos atrativos e das trilhas da alta montanha etc.

A concessão de serviços de apoio à visitação no PARNASO foi uma das primeiras a serem implementadas pelo ICMBio no Brasil. Isso se refletiu não só em dificuldades institucionais para garantir a efetiva implementação e o monitoramento do contrato, como na falta de experiência e conhecimento por parte dos conselheiros sobre os termos e cláusulas para lidar com a parceria em curso e na necessidade de maior participação de representantes da concessionária no diálogo com o conselho.

Em 2014, o conselho consultivo decidiu pela criação de um Grupo de Trabalho (GT) para avaliar e acompanhar a concessão, o que resultou em ações como a análise das obrigações previstas em contrato e a realização de pesquisas de opinião com os visitantes, além de registro fotográfico da infraestrutura ofertada e das falhas encontradas. Esses resultados foram apresentados e discutidos tanto no conselho quanto em reuniões envolvendo o GT, as equipes de gestão do parque, os fiscais do contrato e demais interessados.

Dessa forma, a participação de conselheiros na rotina de fiscalização contratual resultou em maior preocupação com a transparência na prestação de contas e no monitoramento dos serviços prestados.

A partir de 2015, a equipe de gestores do parque passou a apresentar de forma periódica aos conselheiros um quadro de avaliação das conformidades dos serviços previstos em contrato, o que trouxe uma maior perspectiva para controle social da implementação da parceria. O conselho e a Câmara



© CLARA LEMOS

Paisagem no Parque Nacional da Serra dos Órgãos

Técnica de Turismo e Montanhismo passaram a ser informados a respeito da frequência das fiscalizações, bem como a ter acesso aos resultados em termos de conformidades.

Após 11 anos de parceria, é possível afirmar que os desafios para garantir a efetiva transparência no controle e monitoramento dos contratos de concessão dependem não só da ampliação da participação dos usuários e conselheiros, mas também da capacidade institucional de incorporar os aprendizados realizados ao longo das experiências, da garantia do acesso às informações necessárias e da própria qualificação do debate nos espaços públicos.

Por Clara Carvalho de Lemos

A atuação do conselho consultivo, com aprendizados e contribuições diretas no acompanhamento do contrato de concessão, foi essencial para garantir mais transparência na prestação de contas e no monitoramento dos serviços prestados.

Concessão de serviços de apoio ao uso público no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses

Criado por meio do Decreto nº 86.060/1981, o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM) localiza-se no litoral leste do Maranhão. Apresenta áreas que são historicamente ocupadas por comunidades tradicionais antes da criação da UC.

O conselho consultivo da UC teve sua primeira composição inaugurada em 2013, devendo, desde então, ser composto por representantes do Poder Público e da sociedade civil e da esfera privada. Contudo, há questões relativas à representatividade e à viabilidade de participação por parte dos comunitários, o que dificulta a gestão integrada da UC. Há ainda alguns questionamentos, a partir do incremento de serviços básicos para acolhimento da crescente circulação de visitantes, como a necessidade de melhorias na fiscalização por parte do ICMBio, o aumento do custo de vida, o êxodo rural, entre outros que decorrem da política de turismo desordenada na região.

Em 2019, o parque foi inserido no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do governo federal por meio da Resolução CPPI nº 79, de 21 de agosto



Audiência pública na comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara dos Deputados em 05/12/2019 para debater a concessão de serviços no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses



Serviço de transporte de visitantes no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses

to de 2019, com objetivo de promover a concessão da prestação de serviço público de apoio a visitação, bem como serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da unidade de conservação. Para debater o assunto, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados realizou audiência pública também em 2019 com a participação de representantes do ICMBio e da UFMA.

No entanto, até setembro de 2022 não foram tomadas providências para consulta e obtenção do consentimento prévio, livre e informado (CPLI) das comunidades tradicionais nos termos da Convenção 169 da OIT para implementação de atividades econômicas. Esses processos deverão assegurar a qualidade de participação das populações tradicionais, que devem ser consultadas sobre a implementação desses projetos e seus possíveis desdobramentos.

Tais comunidades alegam que, ao longo de gerações, não têm reconhecidos seus direitos territoriais e culturais sobre a área de ocupação tradicional, estando submetidos a uma condição de ilegalidade quanto à forma como manejam os recursos naturais em litígio.

Dentre os inúmeros resultados desse quadro de dificuldade de comunicação entre comunitários e Poder Público, destaca-se a necessidade de diálogo aprofundado sobre os possíveis efeitos da política de concessão de serviços no parque.

Por Wilmara Figueiredo

O processo de planejamento de uma parceria, independentemente da modalidade, requer a compreensão sobre o contexto socioeconômico e cultural do território no qual a UC está localizada. A ausência de participação das populações tradicionais e demais agentes locais, desde o início do processo, dificulta a construção de propostas que contemplem diferentes modalidades de parceria, em consonância com as características de cada território.

Concessão de serviços no Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira (PETAR)

O Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira (PETAR) foi criado por meio do Decreto Estadual nº 32.283/1958 e declarado Patrimônio da Humanidade pela UNESCO. Localiza-se no estado de São Paulo, no bioma Mata Atlântica, com sobreposição a territórios quilombolas. Tem como característica o número expressivo de cavernas e sítios arqueológicos, que atrai uma intensa atividade turística e um histórico de disputas pelo território. O PETAR foi incluído em 2021 no Programa Estadual de Desestatização e a proposta de concessão foi apresentada para o setor privado por meio de “sondagem de mercado”, antes mesmo de uma ampla agenda de participação social, fato que gerou uma série de iniciativas de mobilização social local para controle social.

As consultas e audiências públicas sobre a proposta de concessão foram questionadas em inúmeros aspectos, tais como o período de realização, o número de audiências, a não disponibilização de documentos e a limitação do número de pessoas autorizadas a participar presencialmente, gerando então a propositura de Ação Popular em face do estado de São Paulo. Também no âmbito do próprio governo do estado, houve pedido da associação local de monitores ambientais, a Associação de Moradores e Produtores Arraial do Santo Antônio do Bairro Ribeirão (ABRISA), para o cancelamento da audiência pública através de requerimento administrativo. Como resultado preliminar, a população conseguiu a disponibilização de documentos, prazos mais razoáveis para a participação social e ampliação do número de audiências.

Os questionamentos das comunidades tradicionais também incluíram o potencial impacto da concessão em seu território, ausência de informações suficientes e a adequação da consulta prévia, livre e informada (CPLI) feita pelo governo do estado nesse processo, como preconiza a Convenção 169 da OIT. Nesse sentido, as comunidades tradicionais e a população local se articularam com apoio da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP), da Equipe de Assessoria e Articulação das Comunidades Negras do Vale do Ribeira (EAACONE), do Instituto Socioambiental (ISA) e do Ministério Público Federal (MPF) para acompanhar o processo de concessão e promover o controle social por meio de inquérito civil, no qual as partes provocaram a Fundação Florestal a prestar informações e apresentar documentos, bem como as comunidades tradicionais comprometeram-se a elaborar seus respectivos planos de consulta.

Some-se ao inquérito civil e à ação popular a criação de um movimento denominado “PETAR sem concessão”, que reuniu informações sobre o processo,



Audiência pública em 22/11/2021 na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo para discussão da concessão de serviços no Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira (PETAR)

criou petição pública para mobilização da sociedade civil, bem como disponibilizou ferramenta para a sociedade enviar e-mails pressionando as autoridades competentes sobre o tema. Além disso, a Comissão de Meio Ambiente da Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP) e a Comissão de Meio Ambiente de Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados também foram acionadas pela população para atuar no processo, tendo organizado audiências públicas e debates com especialistas e com a comunidade local.

Por fim, a Procuradoria Geral da República (PGR), mediante representação do Fórum de Povos e Comunidades Tradicionais do Vale do Ribeira (FPCTVR), promoveu a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7008 contra a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, questionando a constitucionalidade de dispositivos da Lei Estadual nº 16.250/2016 sob alegação de violações de direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais. Na decisão, o STF julgou parcialmente procedente a ação e fixou interpretação em conformidade com a lei estadual no sentido de que: há dever de consulta prévia, livre e informada (CPLI) às comunidades indígenas e tradicionais, quando diretamente atingidas pela concessão à iniciativa privada da exploração de serviços ou do uso de bens imóveis do estado. A decisão reforça ainda que a concessão pelo estado não pode incidir sobre áreas tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, remanescentes quilombolas e demais comunidades tradicionais.

Por Carolina Moro, Fernanda Rotta e Esther Éles

As lacunas na participação e consultas envolvendo concessões que causem impactos diretos ou indiretos em áreas de comunidades tradicionais geram conflitos sociais e violações de direitos.

Formalização de Parceria Público-Comunitária no Parque Nacional da Serra da Bocaina (Paraty, RJ).

Criado pelo Decreto nº 68.172/1971, o Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB) conta com mais de 100 mil hectares de Mata Atlântica, que abrange os estados do Rio de Janeiro e São Paulo e apresenta rica diversidade de paisagens, biodiversidade e pluralidade de culturas (indígenas, quilombolas, caiçaras) em sua extensão. Parte do PNSB está sobreposto ao território da comunidade caiçara de Trindade, incluindo a Baía do Caixa d’Aço, tradicionalmente utilizada para a pesca artesanal e lazer.

Trindade tornou-se um dos destinos mais visitados do município de Paraty, mas o turismo desordenado gera problemas ambientais e sociais. A partir da iniciativa de ordenamento do turismo promovido pelos gestores do PNSB, foram acionados mecanismos de controle social pela Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores da Trindade (ABAT), em especial no que diz respeito à regularização do passeio de barco até a Piscina Natural do Caixa D’Aço. Esse passeio é oferecido pelos pescadores-barqueiros desde a década de 1990. Os membros da ABAT se mobilizaram para demandar do ICMBio, em um processo de cerca de dez anos, a participação na construção de instrumentos e espaços de diálogo para garantir o direito de continuidade da atividade profissional, sem que o modo de vida de seus associados sofresse transformações não desejadas.

O processo foi iniciado por meio de uma carta de intenção unilateral com exigências da equipe gestora, e passou por progressivo diálogo, o que resultou na construção de um plano de ação desenvolvido por um grupo de trabalho com representantes do PNSB, da ABAT e outros agentes com atuação no local, incluindo o suporte organizacional e jurídico para os associados da ABAT.

Como um dos resultados desse processo, destaca-se a elaboração participativa de minuta do termo de autorização para o empreendimento comunitário em 2018, cujo edital para credenciamento e emissão de termo de autorização para a ABAT foi efetivado em 2020. O termo de autorização é um ato administrativo unilateral, discricionário e precário, juridicamente mais frágil quando comparado às demais modalidades de parceria (como permissão e concessão, por exemplo). Mesmo assim, os instrumentos de controle social utilizados pela associação permitiram que fosse colocada em prática uma ferramenta inclusiva no contexto do PNSB e legitimaram a primeira parceria por uma associação comunitária e gestores no PNSB. O controle social no PNSB tem como foco, ainda, as tratativas para concessão de serviços iniciadas em 2012, com integração do parque ao progra-

ma federal de fomento à visitação pública. Em 2016, o projeto básico de concessão foi apresentado em uma reunião do conselho consultivo e inúmeras críticas foram direcionadas à proposta divulgada, e foi requisitada manifestação, por escrito, dos conselheiros e demais interessados para o encaminhamento de sugestões ao projeto. Os membros da ABAT se organizaram para analisar o documento, solicitar esclarecimentos e sinalizar seu posicionamento, especialmente quanto à exclusão da atividade embarcada na Baía do Caixa d’Aço do projeto de concessão.

Adicionalmente, a construção de uma praça de interface entre a comunidade caiçara de Trindade e o PNSB tem sido debatida desde 2019 e conta com recursos de compensação ambiental disponibilizados pelo órgão ambiental para esse fim. A discussão se intensificou com a agenda de concessão em 2021 após a inclusão do PNSB no Programa Nacional de Desestatização e de Parceria de Investimentos (PPI).

Ainda não se conhecem os impactos da concessão na parceria público-comunitária firmada, acordo que teve sua renovação em 2022. Pode-se observar, no entanto, avanço na consolidação de negociações sobre um modelo misto para gestão do uso público, que diverge da pretensão de integrar nas parcerias em UCs somente iniciativas com empresas privadas com grande capital para investimentos em detrimento de legítimos arranjos locais.

Por Natália C. F. Bahia e Paula Chamy

A mobilização de uma associação comunitária, que já oferecia atividades de apoio ao turismo no território, possibilitou a construção de uma parceria público-comunitária e garantiu que os direitos dos trabalhadores locais fossem respeitados. Esse exemplo mostra ainda que arranjos locais para a prestação de serviços podem funcionar de forma adequada e valorizando os aspectos socioeconômicos e culturais locais.



© NATÁLIA BAHIA E PAULA CHAMY

Atividades de transporte em embarcação pela Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores da Trindade (ABAT) no Parque Nacional da Serra da Bocaina

GLOSSÁRIO

AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ACP)

é ação constitucional cujo objetivo é proteger interesses coletivos, que pode ser proposta pelo Ministério Público, Defensoria, associações (desde que estejam constituídas há ao menos um ano), entre outros.

AÇÃO POPULAR

é uma ação constitucional cujo objetivo é impugnar e anular atos administrativos comissivos (que resulta de uma ação e não decorre do acaso) e omissivos (que resulta ou está relacionado com omissões) que sejam lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Ela visa proteger direitos difusos e coletivos.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

é o conjunto de órgãos, entidades e agentes estatais que desempenham as atividades necessárias para a gestão dos interesses públicos, tipicamente atribuídas ao Poder Executivo.

AUDIÊNCIA PÚBLICA

é uma reunião para diálogo entre a Administração Pública e outros agentes sociais, com o objetivo de debater oralmente determinadas questões de interesse público.

CARTA DE SERVIÇOS AO USUÁRIO

é um documento preparado por determinado órgão ou entidade do Poder Público com o fim de informar o cidadão acerca dos serviços públicos prestados, as formas de acessar tais serviços, e os compromissos e padrões de qualidade do atendimento ao público.

CERTIDÃO

é um documento oficial e escrito emitido por um cartório para comprovar determinado ato, fato ou registro, como, por exemplo, o estado de um processo judicial ou a propriedade de um imóvel.

CONSELHO GESTOR

é o espaço de participação social das UCs e visa promover o diálogo e ações colaborativas entre os órgãos gestores de UC e diversos agentes do território.

CONSULTA PRÉVIA

livre e informada (CPLI) é o direito dos povos indígenas e tribais, incluídos os quilombolas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares, de serem consultados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

CONSULTA PÚBLICA

é um mecanismo não presencial de participação, em que peças escritas e formais são submetidas por qualquer cidadão interessado, com o objetivo de contribuir para a instrução de processos decisórios e de formulação de normas da Administração Pública;

CONTROLE EXTERNO

é o controle das atividades da Administração Pública exercido por órgãos externos ao ente controlado, sendo exercido essencialmente pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas.

CONTROLE INTERNO

é o controle das atividades da Administração

Pública exercido por órgãos internos ao ente controlado, como, por exemplo, por Controladorias Gerais.

DADOS ABERTOS

são as informações e dados gerados pela atividade do Poder Público que devem ser disponibilizadas à população, como processos administrativos, relatórios das UCs etc.

INFORMAÇÕES PÚBLICAS são o conjunto de informações que o Poder Público é obrigado a disponibilizar à população nos *sites*, repartições públicas e UC independentemente de pedido da população.

INQUÉRITO CIVIL

é o procedimento instaurado pelo Ministério Público para investigar a possível violação de um direito coletivo, através da solicitação de documentos, a realização de perícias e inspeções e a oitiva de testemunhas.

MANDADO DE SEGURANÇA

é um instrumento jurídico que pode ser impetrado para proteger direito líquido e certo sempre que qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade de qualquer categoria ou funções, ilegalmente ou com abuso de poder. Ele existe nas modalidades individual e coletivo, sendo que a diferença entre elas está na legitimidade para impetração e na natureza (individual ou coletiva) do direito protegido.

OBSERVATÓRIOS SOCIAIS

são entidades organizadas ou não como pessoa jurídica, que têm como objetivo monitorar, produzir e difundir informações

sistemáticas sobre determinado assunto ou política pública.

ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE

CIVIL pode ser uma entidade privada sem fins lucrativos, uma sociedade cooperativa ou uma organização religiosa que exerça atividades que atendam o interesse público.

PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

é um instrumento utilizado por qualquer cidadão para obter informações do Poder Público.

PETIÇÃO

é o instrumento por meio do qual os cidadãos podem formular aos órgãos da Administração Pública qualquer tipo de pedido para garantia de direitos individuais e coletivos, próprios ou de terceiros, bem como para agir contra ilegalidades ou abuso de poder, para que sejam providenciadas medidas adequadas.

PODER CONCEDENTE

é ente federativo responsável por determinado serviço público que é objeto de permissão ou concessão.

RECLAMAÇÃO

é um instrumento por meio do qual um indivíduo pode apontar certa irregularidade à Administração Pública, geralmente por meio da ouvidoria do órgão pertinente ou outro canal similar.

SERVIÇO DE INFORMAÇÃO

AO CIDADÃO (SIC) é o sistema da Administração Pública para atender e orientar o público acerca do acesso a informações, informar sobre a tramitação de documentos, e protocolar documentos e requerimentos de acesso às informações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. Relatório do Comitê Povos Tradicionais, Meio Ambiente e Grandes Projetos, Gestão 2011-2012.
- BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. 2008. Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos. <https://www.icmbio.gov.br/parnaserradosorgaos/o-que-fazemos/gestao-e-manejo.html#planomanejo> Acesso em: 17 jan. 2021.
- D'ANTONA, A. O verão, o inverno e o inverso: Lençóis Maranhenses, imagens. Brasília: IBAMA, 2002, 179p.
- ESTADO DO TOCANTINS. Gestão das Unidades de Conservação do Tocantins. Parque Estadual do Jalapão. Disponível em: <http://gesto.to.gov.br/uc/45/>. Acesso em: 07 nov. 2021.
- ESTADO DO TOCANTINS. Gestão das Unidades de Conservação do Tocantins. Área Estadual de Proteção Ambiental do Jalapão. Conselho Deliberativo. Disponível em: <http://gesto.to.gov.br/uc/65/conselho/>. Acesso em: 07 nov. 2021.
- ESTADO DO TOCANTINS. Lei n.º 1.203, de 12 de janeiro de 2001. Cria o Parque Estadual do Jalapão, e adota outras providências. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/225862/>. Acesso em: 07 nov. 2021.
- ESTADO DO TOCANTINS. Portaria/NATURATINS n.º 253, de 20 de setembro de 2019. Conselho do Parque Estadual do Jalapão (COPEJ). Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/245986>. Acesso em: 07 nov. 2021.
- ESTADO DO TOCANTINS. Projeto de Lei n.º 5/2021. Autoriza a concessão e demais espécies de parcerias público-privadas das Unidades de Conservação do estado do Tocantins e áreas adjacentes, e adota outras providências. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/diario-oficial_3167_54800. PDF. Acesso em: 07 nov. 2021.
- G1 GLOBO. Governo cria projeto de lei para autorizar concessão do Jalapão à iniciativa privada, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2021/06/23/governo-cria-projeto-de-lei-para-autorizar-concessao-do-jalapao-a-iniciativa-privada.ghtml>. Acesso em: 09 nov. 2021.
- GAZETA DO CERRADO. Projeto de concessão dos Parques Estaduais do Jalapão e do Cantão avança para fase final de estudos, 05 jul. 2021. Disponível em: <https://gazetadocerrado.com.br/projeto-de-concessao-dos-parques-estaduais-do-jalapao-e-do-cantao-avanca-para-fase-final-de-estudos/>. Acesso em: 09 nov. 2021.
- IORIS, E. M. Uma floresta de disputas: conflitos sobre espaços, recursos e identidades sociais na Amazônia. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2014. 308 p.
- MENDES, D. P. Entre inverno e verão: comunidades tradicionais, pesca artesanal e uso de recursos comuns no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. Doi: <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/2399>. 2018.
- NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. Consulta Pública: Parque Estadual do Jalapão, 03 nov. 2021. Disponível em: <https://www.to.gov.br/secom/noticias/comunicado-sobre-a-consulta-publica-do-projeto-de-concessao-de-servicos-do-nucleo-parque-do-jalapao/3x0ib905cgpl>. Acesso em: 09 nov. 2021.
- NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. Jalapão retoma turismo com visitação ordenada e novas estruturas em funcionamento, 16 nov. 2020. Disponível em: <https://www.to.gov.br/secult/noticias/jalapao-retoma-turismo-com-visitacao-ordenada-e-novas-estruturas-em-funcionamento/1c9bgwjrpjon>. Acesso em: 07 nov. 2021.
- NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. Naturatins alerta sobre regras de uso dos atrativos do Parque Estadual do Jalapão, 25 jun. 2018. Disponível em: <https://www.to.gov.br/naturatins/noticias/naturatins-alerta-sobre-regras-de-uso-dos-atrativos-do-parque-estadual-do-jalapao/3b1s7lwdpa6n>. Acesso em: 07 nov. 2021.
- NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. Novas regras de uso público do Parque Estadual do Jalapão são repassadas aos operadores de turismo, 08 fev. 2017. Disponível em: <https://www.to.gov.br/naturatins/noticias/novas-regras-de-uso-publico-do-parque-estadual-do-jalapao-sao-repassadas-aos-operadores-de-turismo/3w7ycje209zm>. Acesso em: 09 nov. 2021.
- NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. Parque Estadual do Jalapão completa 18 anos de criação, 11 jan. 2019. Disponível em: <https://www.to.gov.br/noticias/parque-estadual-do-jalapao-completa-18-anos-de-criacao/4tpveiv6uxgj>. Acesso em: 07 nov. 2021.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. Parque Estadual do Jalapão renova Conselho para o biênio 2019-2021, 24 set. 2019. Disponível em: <https://www.to.gov.br/naturatins/noticias/parque-estadual-do-jalapao-renova-conselho-para-o-bienio-2019-2021/3q6hij25mneb>. Acesso em: 07 nov. 2021.

NATURATINS - INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS. Parque Estadual do Jalapão completa 20 anos e se consolida como a joia do turismo tocantinense, 12 jan. 2021. Disponível em: <https://www.to.gov.br/noticias/parque-estadual-do-jalapao-completa-20-anos-e-se-consolida-como-a-joia-do-turismo-tocantinense/4vikzdziuzp>. Acesso em: 07 nov. 2021.

O'DWYER, E. C. Desenvolvimento e povos tradicionais *In*: Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social. 1 ed. São Paulo: Annablume Editora, 2013, v. 1, p. 123-128.

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, maio-jul. 2020, p. 435-441.

PARNASO. Ata da Reunião Ordinária do Conselho Consultivo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, 08 jun. 2016.

RODRIGUES, L. M. Concessões de serviços de apoio à visitação em Parques: uma análise à luz da Ecologia Política. Tese de doutorado no Programa de Ciências da Engenharia Ambiental. Escola de Engenharia de São Carlos. Universidade de São Paulo, 2021. 340 p.

SANCHO-PIVOTO, A.; ALVES, A. F.; DIAS, V. N. (2020). Efeitos e transformações gerados pelo turismo no contexto territorial do Parque Estadual do Ibitipoca, Minas Gerais, Brasil. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, São Paulo, 14(2), p. 46-63, maio/ago. <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v14i2.1751>.

SÃO PAULO. Plano de Manejo do Parque Estadual Serra do Mar. 2008. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/fundacaoflorestal/planos-de-manejo/planos-de-manejo-planos-concluidos/plano-de-manejo-pe-serra-do-mar/>. Acesso em: 18 nov. 2021.

SÃO PAULO. Plataforma Digital de Parcerias: Caminhos do Mar. 2020-2021. Disponível em: <http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detalhes/150>. Acesso em: 18 nov. 2021.

SÃO PAULO. Lei nº 16.260. Autoriza a Fazenda do Estado a conceder a exploração de serviços ou o uso, total ou parcial, de áreas em próprios estaduais que especifica e dá outras providências correlatas. Poder Executivo Seção I. V. 126. nº 120. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 30 jun. 2016.

SILVA, D. B. F. Turismo em Unidades de Conservação: contribuições para a prática de uma atividade turística sustentável no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. 2008, 206 p. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

SILVA, D. B. L.; RIBEIRO, R. T. Passado, presente e futuro: os desafios para o desenvolvimento turístico sustentável do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. Rio de Janeiro: Garamond, 2018.

TASSO, J. P. F. Turismo na encruzilhada: estudo sobre os fatores de inserção socioeconômica em destinos turísticos emergentes (Barreirinhas-MA). 2011, 188 p. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

REFERÊNCIAS DA LEGISLAÇÃO

- 1 Art. 2º, Lei nº 9.074/1995
- 2 Lei nº 13.668/2018
- 3 Lei Estadual nº 16.260/2016 do Estado de São Paulo
- 4 Instrução Normativa ICMBio nº 07/2017 c/c Portaria ICMBio nº 1/2020
- 5 Art. 18, Lei nº 14.133/2021
- 6 Art. 7º, II, Lei nº 8.987/1995
- 7 Art. 18, § 1º, Lei nº 14.133/2021
- 8 Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), Manifestação de Interesse Privado, Licitação do serviço de consultoria, Contratação Direta com dispensa de licitação, Convênio.
- 9 Art. 21, Lei nº 14.133/2021
- 10 Art. 21, parágrafo único, Lei nº 14.133/2021
- 11 Art. 54, Lei nº 14.133/2021
- 12 Art. 19, VI, Instrução Normativa ICMBio nº 13/2020. Verifique legislação semelhante para casos nas esferas estadual e municipal.
- 13 Quanto aos critérios de seleção de propostas de concessão, poderão ser adotados os seguintes: I - menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado; II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão; III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII; IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital; V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica; VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.
- 14 Art. 7º e 18º, Lei nº 13.460/2017; Art. 11, Decreto nº 9.094/2017
- 15 Art. 33, Lei nº 9.074/1995
- 16 Art. 33, Lei nº 9.074/1995
- 17 Art. 7º, IV e V, Lei nº 8.987/1995
- 18 (i) fim do contrato, retomada do serviço público pela autoridade pública quando houver interesse público, autorizativa e pagamento de indenização; (iii) extinção do contrato em decorrência de inexecução total ou parcial pela concessionária; (iv) rescisão do contrato pela concessionária em razão de inadimplência do Poder Concedente; (v) anulação do contrato em virtude de ilegalidade; (vi) falência ou extinção da empresa concessionária.
- 19 Instrução Normativa ICMBio nº 07/2017 c/c Portaria ICMBio nº 1/2020
- 20 Dentre as informações que devem ser disponibilizadas, destacam-se: “a) data de assinatura, identificação do instrumento de parceria e do órgão responsável; b) Nome e CNPJ da Organização da Sociedade Civil; c) Descrição do objeto da parceria; d) Valor total e valores liberados, quando for o caso; e) Situação da prestação de contas; e f) Valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício, quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria.” (Lopes *et al.*, 2016, p. 37).
- 21 Art. 18, Lei nº 13.019/2014. Nessa etapa será realizada a oitava da sociedade sobre o tema (art. 20, Lei nº 13.019/2014).
- 22 Art. 16, parágrafo único, Lei nº 13.019/2014.
- 23 Art. 26, Lei nº 13.019/2014.

FICHA TÉCNICA

AUTORAS

Carolina Corrêa Moro
Fernanda dos Santos Rotta

REVISÃO TÉCNICA

Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues
Eloise Silveira Botelho

SIMPLIFICAÇÃO E EDIÇÃO DE TEXTO

Maria Paola de Salvo/Easytelling

REVISÃO DE TEXTO

Renato Bacci

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Majoê Ainá Vogel
Marta Teixeira

ILUSTRAÇÕES

Leandro Robles/Pingado

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Moro, Carolina Corrêa

Controle social de parcerias para o uso público em unidades de conservação na prática [livro eletrônico] / Carolina Corrêa Moro, Fernanda dos Santos Rotta ; coordenação Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues, Eloise Silveira Botelho ; ilustração Leandro Robles. -- 1. ed. -- São Paulo : Instituto Linha D'Água : Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas, 2023.

PDF

Vários colaboradores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-997615-1-5

1. Conservação da natureza 2. Controle social - Brasil 3. Desenvolvimento sustentável 4. Monitoramento ambiental 5. Unidades de conservação I. Rotta, Fernanda dos Santos. II. Rodrigues, Camila Gonçalves de Oliveira. III. Botelho, Eloise Silveira. IV. Robles, Leandro. V. Título.

23-184931

CDD-361.61

Índices para catálogo sistemático:

1. Unidades de conservação : Controle social : Bem-estar social 361.61

