



**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA**  
**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO**  
**PÚBLICA: POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL**

**Implementação do programa de concessão de serviços no Parque Nacional dos Lençóis**  
**Maranhenses: desafios sob a perspectiva da comunidade local**

**Alessandra Rodrigues Oliveira Mesquita**

**Brasília/DF**

**2020**

Alessandra Rodrigues Oliveira Mesquita

**Implementação do programa de concessão de serviços no Parque Nacional dos Lençóis  
Maranhenses: desafios sob a perspectiva da comunidade local**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública: políticas públicas e gestão governamental, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo.

Brasília – DF

2020

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha orientadora, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, que me encorajou nessa linha de pesquisa desde o primeiro contato, bem como sou grata pelas incontáveis e valiosas contribuições fornecidas em nossos encontros. Com muita delicadeza, ela me fez enxergar os desafios e as perspectivas da pesquisa.

Aos membros da banca de qualificação, professor Luís Henrique Paiva e professora Luciana Garcia, pelas contribuições valiosas e por me entusiasmarem quanto a essa linha de pesquisa. Ao professor Mauro Capelari, por aceitar o desafio de participar da banca final.

Aos amigos do trabalho que vibraram com minhas conquistas, em especial à Renata e à Maria do Socorro. À Raquel, que fez uma leitura crítica do trabalho na fase de qualificação.

À Escola Nacional da Defensoria Pública da União, pelo apoio financeiro, que foi de fundamental importância para a viabilidade do curso.

Aos amigos de curso do IDP, em especial, Maria Ester e Inaê, que sempre me apoiaram nas horas fáceis e nas difíceis, além de terem vibrado com o desafio do trabalho de campo. Esse agradecimento é extensivo a todos os amigos que se entusiasmaram a cada passo desta pesquisa.

Às pessoas entrevistadas, pois este trabalho seria inviabilizado sem elas, mas, igualmente, por me terem mostrado o quanto estão abertas ao diálogo, em especial: Larissa, Karina, Gabrielle, Lucas, Nivaldo, Mariano, Maria Guiomar, Alenilson, Maria, Irene, Sônia, Raimunda, Maria José, Jéssica, Rosa, Eurenice, Neusa, Gilmara, Maria de Jesus e Lóza.

A Humberto, companheiro e maior incentivador, por seu amor, carinho e tranquilidade, bem como por me ter incitado na busca pelo conhecimento.

Aos amados filhos, Lucas, Helena e Sofia, que souberam compreender minhas ausências e, sempre com um sorriso, me estimularam a continuar.

Aos meus pais, Raimundo e Francisca, pelo apoio incondicional em todas as escolhas que fiz.

Aos meus irmãos, que mesmo à distância, me incentivaram em meus projetos. Em especial, à Francisca, por me ter mostrado os caminhos e a importância da pesquisa social.

## RESUMO

Este trabalho apresenta os resultados de um estudo que relaciona a percepção da população sobre o processo de concessão à iniciativa privada dos serviços de estruturação do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM), decorrente da implementação do programa Parques do Brasil: Estratégias de Implementação da Visitação. Inicialmente foram analisados o programa, os editais das concessões realizadas e a minuta de projeto básico da concessão no PNLM. O recorte espacial escolhido – o estudo de caso do PNLM – foi intencional, por estar entre as sete concessões anunciadas pelo governo no âmbito do programa, pela presença de população tradicional tanto no entorno como no interior do parque e por situar-se no Estado com a menor renda *per capita* do Brasil. Delimitou-se a população entrevistada por ter alguma relação com a terra considerada – trabalhadores e trabalhadores rurais e população tradicional. Também, foram realizadas entrevistas com os gestores do programa em nível federal, a fim de levantar aspectos não identificados nos documentos oficiais quanto aos possíveis benefícios para a população local nos editais de concessão, bem como a participação de outros atores com apoio à população pesquisada, como: o chefe do PNLM e um morador considerado informante-chave. Pelos resultados obtidos na pesquisa, conclui-se que a percepção da população local entrevistada é de preocupação em relação à concessão de serviços à iniciativa privada no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM), sobretudo pela falta de conhecimento quanto ao andamento do programa e pela assimetria nas informações. Os resultados convergem com a premissa assumida quanto à ausência de reconhecimento da população local como beneficiária final da economia do turismo. Ficou evidenciada, também, a falta de informação no tocante à situação das pessoas que vivem dentro da área do PLNM, o que vem gerando preocupação por parte dos moradores. Os resultados indicam que, embora o programa tenha previsão de estímulo à contratação de mão de obra e produtos locais, estes incentivos tendem a não se mostrar suficientes para contribuir com a inserção da população mais vulnerável, tendo em vista a baixa capacidade que ela tem em auferir vantagem frente às oportunidades que a implementação do programa possa gerar.

**Palavras-chave:** Percepção social. Implementação de políticas públicas. Ecoturismo. Parques Nacionais. Comunidade Local.

## ABSTRACT

This work presents the results related with the perception of the population regarding the process of public services and infrastructure concession to the private sector of the Lençóis Maranhenses National Park (Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses – PNLN). This concession is part of the implementation of the program: Parques do Brasil: Visiting Implementation Strategies (Parques do Brasil: Estratégias de Implementação da Visitação). Initially, the following were analyzed: the program, the documents of pre-agreement and the basic project draft of the concession at PNLN. The chosen study site was the PNLN case study because: to be one of the seven concessions announced by the government's program, the presence of traditional population both in and around the park's extension, to be in the state with the lowest per capita income in Brazil and lowest among the parks of the program. Furthermore, the analyzed territory is situated in the range of low Index of Municipality Human Development (IMHD between 0.500 and 0.599). The analyzed population were those that had some relation to land: workers, rural workers and traditional population. Interviews were also conducted with the federal level project managers to raise up aspects not identified in the official documents, concerning the possible benefits for the local population, as well as the participation of other actors supported by local population. The PNLN manager and one resident considered as key informant were also interviewed. It was found that the perception of most of the interviewees was not contrary to the services concession to the private sector at PNLN. On the other hand, the lack of knowledge about the concession progress and the information asymmetry was evidenced in the reports of the interviewed population. The results converge with the premise assumed: regarding the lack of recognition by the local population, as the final beneficiary of the tourism economy. It was evident the lack of information regarding the future situation of people living within the PNLN area, this generates a lot of concern on part of the PNLN residents. The results indicate that, although the program is expected to stimulate the hiring of local labor and buy local products, these incentives may not be sufficient to contribute to the insertion of the most vulnerable population, because of the low capacity this population to obtain advantage over the opportunities that the program implementation can generate.

**Keywords:** Social perception. Implementation of public policies. Ecotourism. National Parks. Local Community.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Parques com prioridade de execução no programa Parques do Brasil.....	9
Figura 2 – Municípios no entorno dos parques prioritários no programa Parques do Brasil e respectivos IDHM .....	23
Figura 3 – Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM) e seu entorno.....	31
Figura 4 – Mapa do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM).....	32
Figura 5 – Percurso da pesquisa empírica .....	33
Figura 6 – Núcleos de sentido presentes nas entrevistas .....	38
Figura 7 – Mapa da localização de alguns povoados no interior do PNLM .....	46
Tabela 1 – Parques prioritários para o programa Parques do Brasil por renda <i>per capita</i> .....	29
Tabela 2 – Indicadores de renda, pobreza e desigualdade no município de Barreirinhas .....	50
Quadro 1 – Síntese das entrevistas realizadas .....	37
Quadro 2 – Indicadores de bonificação nos editais de 2018 .....	43
Quadro 3 – Indicadores socioeconômicos da população estudada.....	48
Quadro 4 – Síntese dos relatos referente à relação dos moradores com o PNLM .....	57

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 REVISÃO DE LITERATURA .....	14
2.1 Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) como instrumento de política pública ....	14
2.2 Implementação de Políticas Públicas .....	17
2.3 Ecoturismo, desenvolvimento sustentável e desenvolvimento humano.....	20
2.4 Percepção social .....	24
3 METODOLOGIA .....	26
3.1 Considerações iniciais .....	26
3.2 Seleção e delimitação do estudo de caso.....	28
3.3 Coleta de Dados .....	33
3.4 Tratamento dos dados.....	37
3.5 Limitações da pesquisa.....	39
4 RESULTADOS DA PESQUISA E DISCUSSÃO .....	42
4.1 Análise dos editais.....	42
4.1.1 As três concessões realizadas no âmbito do programa Parques do Brasil .....	42
4.1.2 A minuta do projeto básico do PNLM.....	45
4.2 Estudo de caso no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM) .....	47
4.2.1 As condições de vida da comunidade .....	47
4.2.2 Observação direta.....	50
4.2.3 Análise sobre a perspectiva dos gestores .....	52
4.2.4 Análise a partir da percepção das comunidades.....	55
4.2.5 Discussão integrada.....	63
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	65
REFERÊNCIAS .....	68
APÊNDICE 1 - Roteiro das entrevistas aplicadas aos gestores, CNPT e informante-chave .....	72
APÊNDICE 2 - Roteiro das entrevistas aplicadas aos moradores (M) .....	73
APÊNDICE 3 - Formas de locomoção nos povoados percorridos na área rural do PNLM.....	74
APÊNDICE 4 - Moradias (hospedaria aos turistas que fazem a travessia a pé no PNLM) zona primitiva .....	75
APÊNDICE 5 - Plantação de caju.....	76
APÊNDICE 6 - Travessia para zona primitiva .....	77

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho insere-se no campo da implementação das políticas públicas e propõe o estudo do programa “Parques do Brasil: Estratégias de Implementação da Visitação” (Programa Parques do Brasil), concebido como forma de viabilizar uma política pública de apoio ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

O fio condutor da análise aqui desenvolvida foi, em especial, a percepção de um grupo delimitado da população local em relação ao processo de concessão à iniciativa privada de serviços no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM). Por meio desse estudo de caso, intenta-se reunir e analisar elementos importantes do processo de implementação do referido programa.

Conforme dados do programa Parques do Brasil,<sup>1</sup> o crescente número de visitantes dos últimos anos em parques nacionais tem impulsionado o governo a criar medidas de estruturação das Unidades de Conservação.

Estudos apontam as externalidades positivas dos efeitos de Unidades de Conservação bem estruturadas:

Os resultados visam informar formuladores de políticas públicas, conservacionistas, atores comerciais, comunidades locais e o público em geral do valor das UC ao servir não apenas aos fins de conservação, mas também como mecanismos de distribuição de benefícios. (SOUZA *et al.*, 2017, p. 2).

Os incentivos ao ecoturismo podem gerar benefícios para a comunidade local, conforme é observado no trabalho dos autores Vieira, Hoffmann e Aberton (2018, p. 900), os quais afirmam que “a competitividade do destino não é um fim em si, mas um objetivo intermediário para o desenvolvimento econômico e o bem-estar social nos destinos turísticos”. Em outras palavras, espera-se que as iniciativas nessa perspectiva beneficiem diretamente as comunidades locais.

Dentro dessa conjuntura no cenário nacional, o governo federal começou a implementar, no ano de 2018, o Programa “Parques do Brasil: Estratégias de Implementação da Visitação”, com previsão de abertura para a concessão de serviços à iniciativa privada em parques nacionais. O Programa está sob a responsabilidade da coordenação Geral de Uso Público e Negócios (CGEUP) do Instituto Chico Mendes para Biodiversidade (ICMBio).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Programa PARQUES DO BRASIL: visitar é proteger! Estratégias de implementação da visitação em unidades de conservação federais: prioridades de execução 2018-2020 coordenação Geral de Uso Público e Negócios – CGEUP/ICMBio, 2018.

<sup>2</sup> As diretrizes do programa encontram-se no documento: PARQUES DO BRASIL: visitar é proteger! Estratégias de implementação da visitação em unidades de conservação federais: prioridades de execução

De acordo com as diretrizes do Programa, a escolha das Unidades de Conservação prioritárias, a serem concedidas à iniciativa privada, obedeceu aos seguintes critérios:

[...] a existência de plano de manejo, o potencial número de visitantes, a facilidade de acesso ao local e a existência de estudos preliminares de viabilidade econômica. Além desses critérios, considerou-se a existência prévia de fluxo de visitantes na região onde a UC está inserida (BRASIL, 2018).

Para definição dos caminhos de implantação do programa, o governo se apoiou em estudos de viabilidade econômica, levando em conta também o pequeno quantitativo de servidores para gerenciar as Unidades de Conservação (UCs) em relação à enorme extensão dessas áreas em âmbito nacional. Estudos demonstraram que as UCs não geram rendimentos financeiros suficientes sequer para cobrir seus custos de manutenção. Conforme os dados do programa Parques do Brasil, apenas catorze parques nacionais cobram ingresso. Também pesou a tendência mundial no sentido do estabelecimento de parcerias público-privadas para a gestão de parques (SOUZA *et al.*, 2017).

Diante dos argumentos apresentados, o governo se apoiou estrategicamente nas concessões de serviços como principal alternativa para potencializar os atrativos em UCs, estratégia adotada por “diversos países com forma de atrair investimentos adicionais, promover o uso mais eficiente dos recursos disponíveis e tornar mais flexível a administração complementar das áreas protegidas” (BRASIL, 2018, p. 7).

A utilização de parcerias com a iniciativa privada vem sendo estudada há anos pelo governo como forma de gestão das UCs (BRASIL, 2018) . Contudo, observam-se poucas experiências nacionais com a iniciativa privada, a exemplo do Parque Nacional de Foz Iguaçu e do Parque Nacional de Fernando de Noronha.

A relevância e a contemporaneidade de estudar o programa Parques do Brasil residem, respectivamente, em seu caráter inovador, ao se pretender a participação mais forte da iniciativa privada nesse campo de políticas públicas, e ao fato de sua implementação estar em fase inicial, o que significa viabilidade de reorientações, pelo menos parciais, em face de problemas detectados por estudos técnicos. A pesquisa ganha relevância maior pelo fato de levantar a percepção de uma parcela da população local que será diretamente afetada por essa ação governamental.

Conforme se pode ver na Figura 1, as sete UCs previstas até agora no programa são: Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (PMCV), situado no estado de Goiás; Parque

Nacional do Pau Brasil (PNPB), localizado na Bahia; Parque Nacional de Jericoacoara (PNJ), situado no Ceará (CE); Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM), localizado no Maranhão; Parque Nacional do Itatiaia (PNI), perpassa os estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo; Parque Nacional da Serra da Bodoquena (PSB), localizado no Mato Grosso; e Parque Nacional do Caparaó (PNC), localizado em Minas Gerais.

Das sete UCs prioritárias no programa, três delas tiveram seus editais lançados em 2018 e encontram-se atualmente com serviços geridos pela iniciativa privada.

**Figura 1 – Parques com prioridade de execução no programa Parques do Brasil**



**Fonte:** MMA, 2020 - Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC. Disponível em: <http://mapas.mma.gov.br/i3geo/datadownload.htm>. Acesso em: 15/01/2020. Limite Municipal, Base Contínua 1:250.000. Disponível em: [ftp://geoftp.ibge.gov.br/cartas\\_e\\_mapas/bases\\_cartograficas\\_continuas/bc250/](ftp://geoftp.ibge.gov.br/cartas_e_mapas/bases_cartograficas_continuas/bc250/). Acesso em: 22 dez. 2019.

No sentido de conferir maior segurança jurídica aos processos de concessão nos parques nacionais, formulou-se a Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018, que dispõe sobre: a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental; a contratação de pessoal por tempo determinado; a regularização fundiária e a concessão de serviços, área e infraestrutura em unidades de conservação. O caráter legal da concessão de uso público será entendida como 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 o seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (BRASIL, 2018).

Como estratégia de implementação, o governo defende os efeitos positivos para as comunidades locais no contexto desse Programa. De acordo com a coordenação responsável pelo programa Parques do Brasil, idealmente:

[...] as concessionárias terão bonificação por contratação de mão de obra das comunidades do entorno, e de produtos locais[...]<sup>3</sup>  
 [...] as unidades de conservação são indutoras de geração de renda nas pequenas cidades. Nosso objetivo é a melhoria da qualidade de vida tanto do turista, que contará com estrutura para visitar o local, como para comunidade local.<sup>4</sup>

Essa temática também aparece no contexto internacional, após a Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>5</sup> declarar que o turismo sustentável constitui uma das formas de redução da pobreza:

O turismo também tem potencial para contribuir, direta e indiretamente, com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Os dados da Organização Mundial do Turismo das Nações Unidas (*United Nations World Tourism Organization – UNWTO*) mostram a importância do turismo como veículo para a criação de empregos, gerando receitas para as comunidades que recebem os turistas e representando cerca de 1 em 11 postos de trabalho em todo o mundo.

O turismo sustentável incorporado ao contexto mais amplo de desenvolvimento sustentável – tema desta pesquisa – é uma das frentes prioritárias da Organização Mundial do Turismo (OMT), órgão vinculado à ONU:

Quando planejado e gerido de forma responsável, o turismo tem **demonstrado a sua capacidade para apoiar a criação de emprego, promover a integração social inclusiva**, proteger o patrimônio natural e cultural, conservar a biodiversidade, gerar modos de vida sustentáveis e melhorar o bem-estar humano.<sup>6</sup> (Grifo nosso)

Para fins deste trabalho, o segmento do turismo sustentável será o ecoturismo, modalidade potencializada nas Unidades de Conservação da natureza.

De acordo com o documento “Ecoturismo: orientações básicas” (BRASIL, 2008), é importante diferenciar o ecoturismo e o turismo sustentável, muitas vezes tratados como sinônimos: “[...] referem-se ao ecoturismo como um segmento do turismo, enquanto os

<sup>3</sup> Evento no ICMBio. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9719-icmbio-anuncia-concessoes-de-servicos-a-visitacao>. Acesso em: 18 jul. 2018.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> A Organização das Nações Unidas proclamou 2017 como o Ano Internacional do Turismo Sustentável para o Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.tourism4development2017.org/es/acerca-del-ano>. Acesso em: 02 jan. 2020.

<sup>6</sup> Essa passagem encontra-se em uma das diretrizes do *One Planet – Sustainable Tourism Programme* da Organização Mundial de Turismo (OMT). Disponível em: <https://www.unwto.org/sustainable-development/one-planet>. Acesso em: 31 dez. 2019.

princípios que se almejam para o turismo sustentável são aplicáveis e devem servir de premissa para todos os tipos de turismo em quaisquer destinos”.

Em razão do exposto, lança-se para o Brasil o desafio de inserir a estruturação das Unidades de Conservação na agenda, notadamente, os parques nacionais que permitem visitação pública, como uma das formas de melhorar a qualidade de vida da população local.

O recorte espacial escolhido – o estudo de caso do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM) – foi intencional, sem que se tenha a pretensão de generalizar. Primeiramente, por estar entre as sete concessões anunciadas pelo governo no âmbito do programa, bem como pela presença de população tradicional tanto no entorno como no interior da extensão do parque. No entanto, esta escolha prevaleceu sobretudo em razão de o PNLM estar inserido no estado com a menor renda per capita do Brasil,<sup>7</sup> consequentemente, a menor entre a dos parques inseridos até agora no programa. Nessa mesma linha, pesou nessa opção o fato de a delimitação do território analisado situar-se na faixa de Desenvolvimento Humano Baixo (IDHM entre 0,500 e 0,599).<sup>8</sup>

A pesquisa de campo mostrou-se necessária por se ter o objetivo de fazer um levantamento da percepção dos moradores locais em relação à implementação do programa. A escolha foi priorizar a análise das comunidades rurais, tradicionalmente mais vulneráveis.

O acesso da população aos incentivos associados a uma política pública tende a variar de acordo com a classe social e a escolaridade. A população com baixas renda e escolaridade pode ter menos probabilidade de inserir-se e de desfrutar de tais incentivos, como ressaltam os autores Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 181), que alertam: “Grupos poderosos afetados por uma determinada política podem influenciar o caráter da implementação, apoiando-a ou se contrapondo a ela”.

Diferentemente dos grupos com maior influência, essa população pode ficar à margem dos benefícios no momento da implementação da política pública, no caso de esta não ser estruturada e operacionalizada com a preocupação de evitar distorções nessa perspectiva.

A partir dessas preocupações, buscou-se conhecer a percepção de um grupo de pessoas, consideradas ou não população tradicional, mas que tivessem relação direta com o PNLM, a fim de compreendê-las, assumindo que tal fator pode ser relevante no processo de implantação do programa.

---

<sup>7</sup> Os dados quanto ao levantamento da renda *per capita* foram obtidos na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua. Renda domiciliar *per capita* 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=renda-domiciliar-per-capita>. Acesso em: 10 ago. 2019.

<sup>8</sup> Os fundamentos da escolha do estudo de caso estão detalhados neste trabalho no capítulo 3, as características socioeconômicas da região, na seção 4.1.

O estudo justifica-se pela necessidade de identificar fatores que podem influenciar a inserção da população local ou que podem excluí-la dos benefícios do programa Parques do Brasil, sobretudo os pequenos produtores e prestadores de serviços, bem como os residentes que nasceram na região. A implementação do programa se mostraria, pelo menos em tese, como alternativa para a melhoria das condições dessa população.

Por conseguinte, a percepção da comunidade selecionada foi aspecto relevante nesta análise. Examinando-se o modelo de concessão à iniciativa privada adotado pelo governo, objetiva-se contrapor a maneira como a comunidade percebe tais incentivos, inclusive seu entendimento quanto ao próprio nível de preparação em relação a eles. Considera-se a percepção da comunidade elemento importante de aceitação e de integração futura, indispensável à eficácia e à efetividade na implementação da política pública.

Nesse cenário, a questão central que permeou o trabalho foi: **como a comunidade local percebe o processo de concessão de serviços à iniciativa privada no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM)?**

Para responder a essa pergunta, assumiu-se que também se faz necessário compreender como os direitos dessas populações estão sendo assegurados nesse processo. Entre outros fatores, a premissa assumida diz respeito à importância do reconhecimento da população local como beneficiária final da economia do turismo que se intenta alavancar. Como enfatizado por Vieira, Hoffmann e Aberton (2018) ao analisarem políticas públicas para o desenvolvimento do turismo: “Outras diferenças dos modelos iniciais são um maior foco sobre a geração de negócios e a **ausência de um reconhecimento explícito da população local como beneficiária final** da economia do turismo.” (Grifo nosso).

Como forma de dar sustentação à questão central da pesquisa, foram propostos os seguintes objetivos: 1) analisar a percepção dos moradores em relação ao processo de concessão no PNLM; 2) examinar, nas três concessões realizadas e na minuta do projeto do PNLM, no âmbito do programa Parques do Brasil, a presença de incentivos para contratação de mão de obra e de produtos locais; 3) identificar ações, por parte dos gestores públicos, quanto aos mecanismos para fortalecer os produtos e a mão de obra local no PNLM; 4) refletir acerca de diretrizes para que o ecoturismo no PNLM, com a participação da iniciativa privada, gere benefícios concretos para a comunidade local; e 5) refletir sobre aprimoramentos no programa Parques do Brasil de forma mais ampla, voltados a assegurar benefícios para as comunidades na região e incluídas no interior das Unidades de Conservação.

De maneira a alcançar os objetivos propostos, este trabalho está dividido em três capítulos, somando a esta Introdução e às conclusões e recomendações.

O segundo capítulo destinou-se à revisão de literatura, incluindo a fundamentação teórica da pesquisa. Primeiramente, foram revisitadas discussões sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), examinado como instrumento de política pública que abrange o programa Parques do Brasil. Passou-se a apresentar conceitos e elementos relevantes afetos à fase de implementação das políticas públicas, que auxiliarão as análises sobre o programa e o PNLM. Estabeleceu-se um debate sobre ecoturismo, desenvolvimento sustentável e desenvolvimento humano, bem como suas interações. Por fim, sintetizaram-se alguns trabalhos que tiveram foco na percepção social das políticas públicas.

O percurso metodológico da pesquisa e suas limitações foram descritos com detalhes no terceiro capítulo.

O quarto capítulo apresentou e discutiu os resultados da pesquisa, englobando a caracterização do território estudado sob a perspectiva socioeconômica, o conteúdo dos editais já publicados no programa Parques do Brasil e o proposto à concessão no PNLM, a percepção dos gestores sobre a aplicação do programa no PNLM e, em especial, a percepção da comunidade local, objetivo central da pesquisa.

O quinto capítulo foi destinado às conclusões e recomendações.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (SNUC) COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

A definição de instrumento de política pública utilizada neste estudo, entre as encontradas na literatura, é a mencionada no trabalho de Ollaik e Medeiros (2011), no qual afirmam que instrumento governamental é um método identificável mediante o qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) conforma o instrumento trazido nesta seção, pelo qual são estruturadas as ações nos diferentes níveis de governo, tendo em vista proteger espaços ambientalmente relevantes para a conservação da natureza. Além do instrumento norteador, o SNUC, tem-se um de seus desmembramentos no programa de concessões objeto da pesquisa aqui apresentada.

O SNUC divide as Unidades de Conservação em dois grupos: as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável. O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, admitindo-se apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei nº 9.985/2000. Por seu turno, o objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (BRASIL, 2000).

O referido diploma legal dispõe as Unidades de Conservação de Proteção Integral em cinco categorias: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural; e Refúgio de Vida Silvestre. Por sua vez, há sete tipos de Unidades de Uso Sustentável: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e Reserva Particular do Patrimônio Natural. Para fins deste trabalho, o foco está nas Unidades de Proteção Integral, mais especificamente nos parques nacionais.

A citada lei explicita que o objetivo básico desse tipo de área protegida consiste:

[...] na preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o **desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico**. [Fica estabelecido que] § 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. § 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da

unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento (BRASIL, 2000)<sup>9</sup> (Grifo nosso).

Milaré (2018, p. 1.553-54) faz um levantamento histórico relativo aos Parques Nacionais:

Os Parques Nacionais constituem a mais antiga e popular modalidade de unidade de conservação. O primeiro Parque Nacional do mundo foi o de Yellowstone, nos Estados Unidos, criado em 1872. No Brasil, a primeira iniciativa para a criação de uma área protegida ocorreu em 1876, inspirada em Yellowstone, quando o Engenheiro André Rebouças propôs a criação de dois parques nacionais: um em Sete Quedas e outro na Ilha do Bananal. No entanto, o primeiro Parque Nacional foi o de Itatiaia, criado em 1937, por meio do Decreto 1.713, de 14.06.1937, com fundamento no Código Florestal de 1934, visando a incentivar a pesquisa científica e a oferecer lazer às populações urbanas. [...]

Percebe-se, então, que, não obstante ser caracterizado como unidade de proteção integral, o parque nacional, desde sua origem histórica, tem a interação com a população humana entre suas finalidades centrais na forma da educação ambiental e na do ecoturismo. Exatamente o potencial para a visitação e a consequente geração de renda é que torna esse tipo de área protegida propícia para o programa Parques do Brasil. Uma estação ecológica ou uma reserva biológica,<sup>10</sup> por exemplo, seguem regras tão rígidas de proteção e de restrições para visitação, que são naturalmente afastadas desse tipo de iniciativa governamental.

Há previsão de que cada Unidade de Conservação de Proteção Integral tenha um Conselho Consultivo<sup>11</sup> a ser presidido pelo órgão responsável por sua administração, que é o ICMBio no caso das áreas federais protegidas, além de ser constituído por representantes de órgãos públicos e de organizações da sociedade civil (BRASIL, 2000).

Se houver populações tradicionais residentes, elas também estarão representadas no Conselho Consultivo. Contudo, como o parque nacional envolve legalmente terras de posse e de domínio público, pelo menos em tese, as populações tradicionais e outras comunidades residentes em seu interior, em algum momento, terão de ser reassentadas.

As regras do SNUC estabelecem que as populações tradicionais residentes em Unidades de Conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público. Há abertura, contudo, para a permanência em regime de transição. Fica disposto que:

**Até que seja possível efetuar o reassentamento** de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos

<sup>9</sup> Ver art. 11 da Lei nº 9.985/2000.

<sup>10</sup> Ver arts. 9º e 10 da Lei nº 9.985/2000.

<sup>11</sup> Ver art. 29 da Lei nº 9.985/2000.

modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações (BRASIL, 2000) (Grifo nosso).<sup>12</sup>

Essa possibilidade de permanência é que sustenta as negociações sobre a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para a permanência das comunidades que habitam o interior do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM), estudado nesta pesquisa. A previsão legal, todavia, é de essa permanência não ser definitiva.

Na prática, o Poder Público enfrenta dificuldade para a retirada desse tipo de comunidade do interior de áreas protegidas. Muitos defendem que nem se justifica o reassentamento, mesmo que seja previsto na lei. A corrente que prioriza os direitos dessas comunidades que interagem de forma tradicional com as áreas protegidas é o chamado socioambientalismo.

Araújo (2007; 2013) destaca que os socioambientalistas têm as seguintes ideias principais, que os definem como grupo: foco na equidade intrageracional e intergeracional, bem como na conciliação entre uso sustentável e preservação; ênfase nos processos democráticos e participativos; valorização do saber tradicional e dos aspectos culturais; defesa enfática dos direitos das populações tradicionais; prioridade para as Unidades de Uso Sustentável, mesmo ao se admitir que as áreas protegidas de proteção integral podem ser indicadas em alguns casos; e preocupação elevada com as peculiaridades regionais e locais.

O Decreto nº 6.040/2007 conceitua que os povos e as comunidades tradicionais defendidos pelos socioambientalistas são:

[...] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição; [...].

Santilli (2005, p. 245 *apud* ARAÚJO, 2007, p. 82) explica que, para os socioambientalistas, as políticas públicas no campo ambiental apenas alcançarão eficácia social e sustentabilidade política se incluírem as comunidades locais e promoverem a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos ambientais. Está presente aí um olhar para a justiça ambiental.

Deve-se entender que o SNUC, com seus dois grandes grupos de áreas protegidas (Proteção Integral e Uso Sustentável), subdivididos em diferentes categorias, entre elas o parque nacional, estrutura um dos instrumentos importantes da política ambiental. Mesmo que

<sup>12</sup> Ver art. 42, § 2º, da Lei nº 9.985/2000.

haja divergências entre os especialistas sobre a priorização da Proteção Integral ou do Uso Sustentável (ARAÚJO, 2007; 2013), não se há de contestar a importância das áreas protegidas como instrumento para o alcance do desenvolvimento sustentável.

A própria Constituição Federal reconhece esse papel, quando estabelece em seu art. 225, § 1º, III, que incumbe ao Poder Público:

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

Milaré (2018, p. 1.548-49) destaca no tema a relevância da participação das populações locais:

As diretrizes que presidem a constituição e o funcionamento das unidades de conservação se voltam, primariamente, para assegurar a **identidade dos ecossistemas brasileiros** mais significativos. [...] Nesse sentido, as diretrizes invocam a participação efetiva das populações locais em todo o processo de criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Isso vale não apenas para as áreas já criadas ou as que dependem diretamente do Poder Público, mas, ainda, para outras que podem ser estabelecidas e administradas a partir de iniciativa das comunidades locais e das organizações privadas. [...] (Grifo do original).

## 2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A etapa da política pública analisada nesta pesquisa está inserida na implementação, mas se encontra ainda entremeada pela formulação, uma vez que as primeiras concessões dos parques nacionais no âmbito do programa Parques do Brasil foram iniciadas há pouco tempo, em 2018.

As abordagens teóricas sobre a implementação de políticas públicas darão suporte à análise de como o governo iniciou e de que maneira se configura a implementação do programa sob a perspectiva da população local, como forma de viabilizar um instrumento de política pública de apoio ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), sob a perspectiva das populações tradicionais e rurais.

Nesta seção serão apresentados alguns conceitos e elementos essenciais sobre implementação (e sua conexão com outros estágios do ciclo da política pública) trazidos sobretudo por Saraiva e Ferrarezi (2006) e Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Ao entender o conceito de política pública como dinâmica contínua, Saraiva e Ferrarezi (2006, p. 28) definem: “Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a

manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”.

No campo operacional, como argumentam Saraiva e Ferrarezi (2006, p. 29), a política pública se apresenta como “um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social”.

Dada a complexidade que essa ação governamental requer, de acordo com Saraiva e Ferrarezi (2006, p. 32), as etapas “normalmente consideradas em matéria de política pública consistem: formulação, implementação e avaliação.” Esses autores reforçam ainda:

A perplexidade perante a turbulência e a aparente não-governabilidade das políticas públicas e da ação governamental, a sensação de “desordem” que elas deixam perceber, não afetam apenas o cidadão. Os atores administrativos, políticos e seus analistas constatarem igualmente a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las. (SARAIVA; FERRAREZI, 2006, p. 29).

Dos cinco estágios do ciclo da política pública que costumam ser analisados (montagem da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão política, implementação de políticas e avaliação de políticas), a fase de implementação é considerada por alguns pesquisadores a menos problemática, o que leva a ser a etapa menos estudada. A partir da década de 1980, começaram a surgir estudos mais consistentes para compreender os fatores que influenciam a implementação. de acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 182-183).

Para alguns autores, depois da tomada de decisão, a implementação seria a consequência natural, o que aparenta não ser verdade pelas complexidades inerentes a essa etapa e, também, porque a formulação e a implementação não raramente se confundem, como parece ser o caso do programa estudado nesta pesquisa.

Assim, a importância dada à etapa de implementação de uma política pública é algo relativamente recente, embora a literatura sobre o tema exista há bastante tempo. Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 182) explicam que “muitos pesquisadores de política pública ignoraram ou minimizaram a importância das armadilhas que cercavam esse estágio do ciclo político”.

Na fase de implementação, são previstos os investimentos, as pessoas e as práticas para seu funcionamento: “Implementação política, muitas vezes, depende de servidores públicos e de funcionários administrativos para estabelecer e gerenciar as ações necessárias”, mas também está sujeita a atores não governamentais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 179).

Saraiva e Ferrarezi (2006, p. 34) definem:

A implementação, constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la.

Por sua vez, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 180) salientam:

[...] são diversos órgãos burocráticos, em diferentes níveis de governo (nacional, estadual, provincial ou local) que estão geralmente envolvidos na implementação da política, cada qual com seus interesses, ambições e tradições particulares, que afetam o processo da implementação.

Uma das vertentes analisadas sobre o tema da implementação, de acordo com Ximenes (2018 p. 16), considera que “detrás de qualquer implementação de programa, existe uma concepção de política pública, implícita ou explícita, menos ou mais aprofundada”. Nesse sentido, a compreensão de como a análise de implementação se “situa na esteira da política pública é essencial para a melhor compreensão acerca para a finalidade da política pública” (XIMENES, 2018, p. 16).

Na linha de análise do processo de implementação de política pública, dada a importância que essa etapa ocupa neste trabalho e a fim de mitigar assimetrias, podem-se aproveitar preocupações apontadas pelos autores Gomide, Machado e Pereira (2019), que analisaram dois casos de obras de infraestrutura implementados pelo governo federal, as quais geraram externalidades negativas com a “[...] (re)produção de desigualdades sobre às populações e territórios historicamente marginalizados”.

Acredita-se que tal preocupação, deve estar presente na análise dos espaços territoriais ambientalmente protegidos destinados a concessões em municípios com índices de desenvolvimento humano baixos, embora de grande beleza natural e patrimônio em termos de recursos ambientais.

A implementação de uma iniciativa do governo federal como o programa Parques do Brasil, dada a sua complexidade e os interesses envolvidos, exige alto grau de coordenação, de gestão de conflitos e de comunicação entre os vários atores. A estrutura de governança, de forma direta ou indireta, deveria envolver em princípio as esferas governamentais federal, estadual e municipal, a iniciativa privada, as organizações não governamentais e outros atores da sociedade civil, além da comunidade interessada, de maneira a serem alcançados os objetivos do programa e, também, garantir que ocorra a implementação com o menor grau de exclusão possível das pessoas atingidas (SEN, 2000; BEVIR, 2011).

Deve ser dito que, na implementação de políticas públicas voltadas a realidades cada vez mais complexas, é importante ter atenção para a perspectiva mais recente da governança de políticas públicas, em que Poder Público, beneficiários das políticas e diferentes tipos de atores privados passam a ser entendidos como conectados. A passagem do governo para a governança está associada à constatação de um Estado sobrecarregado com exigências de austeridade fiscal, pressionado por demandas que vão além das fronteiras de um país, mas também tendo de atender pressões mais fortes em termos de transparência e de participação popular (BEVIR, 2011, p. 106-107). Tais elementos são identificáveis na análise do programa Parques do Brasil.

Na tentativa de entender as concessões estudadas nesta pesquisa como problema complexo e que exige trabalho em cooperação com diferentes instâncias governamentais e organizações públicas e privadas, foi preciso abordar também a intersectorialidade na política pública.

Nessa perspectiva, Costa e Bronzo (2012, p. 61) conceituam a intersectorialidade para problemas complexos:

[...] a noção de intersectorialidade situa-se em um contínuo que abrangeria desde a articulação e coordenação de estruturas setoriais já existentes até a gestão transversal, configurando formas intermediárias e arranjos organizativos que expressam a intersectorialidade envolvia alterações nas dinâmicas e nos processos institucionais e no desenho e conteúdo das políticas setoriais.

Da mesma forma, Bronzo e Lazzarotti (2012 *apud* XIMENES, 2018, p. 17-18) sinalizam que “a concepção de intersectorialidade emerge na esteira da renovação na gestão pública, na concepção de Estado e dos princípios que organizam a produção dos serviços públicos”.

### 2.3 ECOTURISMO, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DESENVOLVIMENTO HUMANO

De maneira a orientar as discussões sobre a implementação do programa Parques do Brasil, buscou-se compreender algumas categorias que pudessem servir como base para apoiar a análise da etapa empírica do trabalho.

As categorias que serviram como ponto de partida sobre a temática foram: 1) o ecoturismo, na qualidade de atividade desenvolvida em parques nacionais e com a presença, em alguma medida, da população local; 2) o desenvolvimento sustentável enquanto função norteadora na condução da estruturação das UCs e nas balizas dos formuladores da ação

governamental; e 3) o desenvolvimento humano, como um olhar para as pessoas, o que se contrapõe à perspectiva voltada somente ao crescimento econômico e à geração de renda, desconectada da solução de desigualdades sociais.

No Brasil, o Ministério do Turismo define o ecoturismo como:

Ecoturismo é um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista por meio da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações. (MTur, 2008, p. 16).

No contexto internacional, a Sociedade Internacional de Ecoturismo (IES) define ecoturismo como: “[...] viagens responsáveis para áreas naturais que conservam o meio ambiente, sustentam o bem-estar da população local e envolvem interpretação e educação” (IES, 2019).

Em julho de 2018, o relatório da 73ª AGNU da OMT<sup>13</sup> (Assembleia Geral das Nações Unidas da Organização Mundial do Turismo) ressalta a "Promoção do turismo sustentável, incluindo ecoturismo, para erradicação da pobreza e proteção do meio ambiente". O relatório apresenta os avanços nas políticas de turismo sustentável feitos desde 2016 e inclui recomendações sobre maneiras e meios de promover o turismo sustentável, incluindo o ecoturismo, como ferramenta para combater a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões – econômica, social e ambiental –, de maneira equilibrada e integrada.

Nessa perspectiva, o ecoturismo se mostra como alternativa às populações residentes em áreas ambientalmente protegidas, sobretudo parques nacionais. De acordo com Bezerra (2012, p. 2): “Esse segmento do turismo ganhou importância, após o reconhecimento do papel central das populações moradoras das áreas protegidas na promoção de ações voltadas para a conservação dos recursos naturais”.

Dadas as discussões a respeito de ecoturismo, cabe destacar que o desenvolvimento sustentável é considerado simultaneamente e em equilíbrio com “três pilares”: sociedade, economia e ambiente (OCDE, 2008). A ênfase deste trabalho será dada ao componente humano, representado como sociedade nos pilares do desenvolvimento sustentável, uma vez que o pilar econômico vem respaldado pelos estudos elaborados pelo governo, mediante trabalhos direcionados especialmente à viabilidade econômica, e materializados no programa de concessões. O ambiente é a própria delimitação do PNLN enquanto unidade a ser

---

<sup>13</sup> Disponível em: <https://undocs.org/A/73/274>. Acesso em: 02 jan. 2020.

conservada, instituída por decreto específico que se fundamenta na Lei do SNUC e na Constituição Federal (art. 225).

Assim, o processo de concessão nas UCs, como ação governamental que busca trazer incentivos a ações de ecoturismo e também expandir as oportunidades da comunidade local, tanto pode apontar para a elevação no desenvolvimento humano da localidade impactada, como pode gerar um processo de exclusão dessa população. Nesse sentido, estudos da OMT apontam que, quando o ecoturismo é planejado e gerido de forma sustentável, há a possibilidade de apoiar a “criação de emprego, promover a integração social inclusiva” (UNWTO, 2014).

De maneira a delimitar a discussão de desenvolvimento neste estudo, utilizou-se como fundamento a obra “Desenvolvimento como Liberdade”, de Sen (2000). Nela, o autor trabalha a perspectiva do desenvolvimento como: “[...] tentativa de ver o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2000, p. 55).

Outra perspectiva de desenvolvimento, que converge com a de Sen, é a trazida pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil de 2013 (PNUD, 2013a, p. 23), no qual se encontra que: “Desenvolvimento humano é o processo de ampliação das liberdades das pessoas, no que tange suas capacidades e as oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter.”

As duas referências dialogam no mesmo sentido quanto à expansão da liberdade e à ampliação de liberdade das pessoas, destacando-se que o “[...] processo de expansão das liberdades inclui as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e ambientais necessárias para garantir uma variedade de oportunidades para as pessoas, bem como o ambiente propício para cada um exercer na plenitude seu potencial”. (PNUD, 2013a, p. 23).

A questão de pesquisa assumida neste trabalho também busca entender o quanto as pessoas entrevistadas conhecem, ou não, a ação governamental enquanto limites e potencialidades e o quanto demonstram ter, ou não, liberdade de escolha. Acredita-se que o “desenvolvimento humano deve ser centrado nas pessoas e na ampliação do seu bem-estar, entendido não como acúmulo de riqueza e aumento da renda, mas como ampliação do escopo das escolhas e da capacidade, bem como da liberdade de escolher. Dessa forma, a renda e a riqueza não são fins em si mesmas, mas sim meios para que as pessoas possam viver a vida que desejam” (PNUD, 2013a, p. 23).

De acordo com a plataforma Atlas IDHM, o “[...] crescimento econômico de uma sociedade não se traduz automaticamente em qualidade de vida e, muitas vezes, o que se observa é o reforço das desigualdades” (PNUD, 2013a, p. 23).

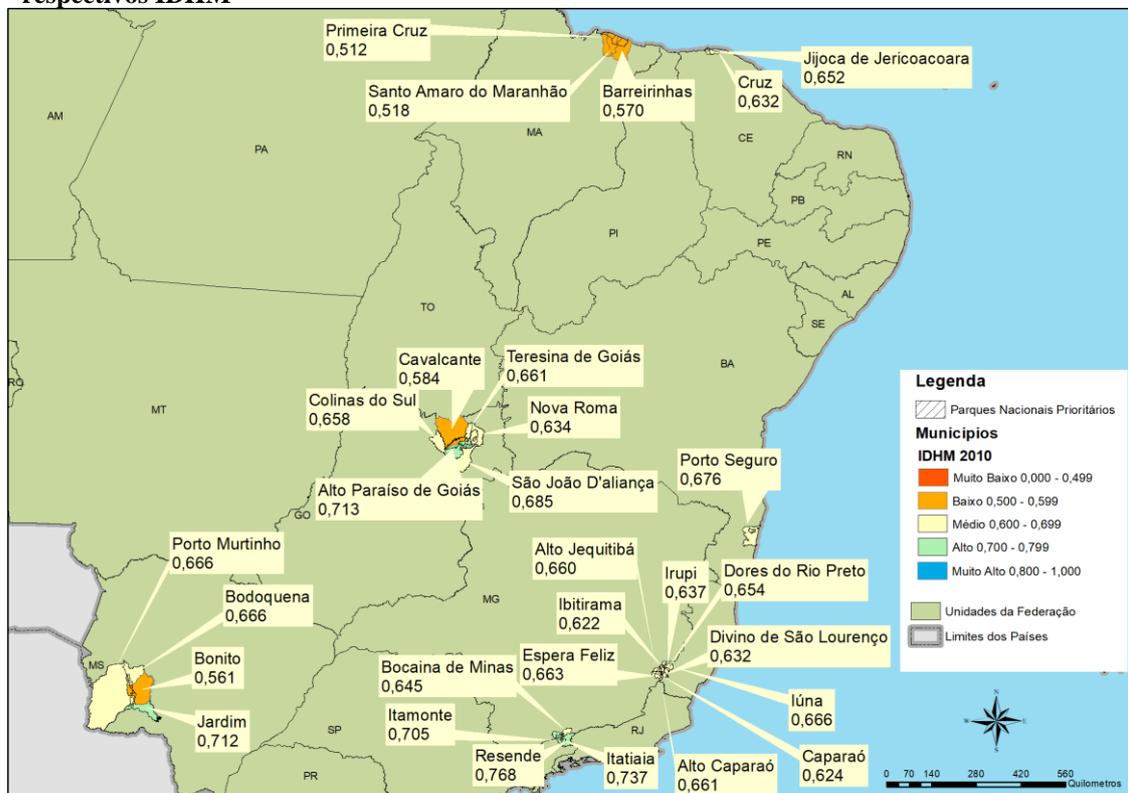
Nessa linha, Sen (2000, p. 189) argumenta que os mecanismos de mercado conformam “[...] um sistema básico pelo qual as pessoas podem interagir e dedicar-se a atividades mutuamente vantajosas...”. O autor ainda defende que “[...] os problemas que surgem se originam geralmente de outras fontes – não da existência dos mercados em si – e incluem considerações como o despreparo para usar as transações de mercado, o ocultamento de atividades que permitem aos poderosos tirar proveito de vantagem assimétrica”.

Nessa linha, procurou-se levantar os indicadores do IDHM dos municípios localizados no entorno dos parques prioritários no programa Parques do Brasil, como parâmetro de análise das condições em que se encontram as pessoas dessas regiões, dada as oportunidades geradas pelo processo de concessão.

Além de trazer a perspectiva centrada nas pessoas, a plataforma contribuiu para elaborar uma análise da região delimitada na pesquisa, o “Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses” (PNLM).

Observa-se na Figura 2 que os municípios localizados no entorno do PNLM são considerados de IDHM baixo.

**Figura 2 – Municípios no entorno dos parques prioritários no programa Parques do Brasil e respectivos IDHM**



**Fonte:** IBGE, 2017 – Limite Municipal, Base Contínua 1:250.000. Disponível em: [ftp://geoftp.ibge.gov.br/cartas\\_e\\_mapas/bases\\_cartograficas\\_continuas/bc250/](ftp://geoftp.ibge.gov.br/cartas_e_mapas/bases_cartograficas_continuas/bc250/). Acesso em: 22 dez. 2019.

## 2.4 PERCEPÇÃO SOCIAL

Nesta seção, procura-se expor a percepção social como insumo imprescindível no processo de implementação das políticas públicas e do programa em estudo.

Para tanto, recorre-se ao trabalho de Rodrigues (2012, p. 4): “[...] percepção da população se torna importante aliado para o poder público quanto à leitura da realidade social.” O autor objetiva demonstrar que a percepção da comunidade pode atuar como ferramenta de apoio à gestão do meio ambiente e subsidiar um processo participativo para a gestão compartilhada entre poder público e sociedade.

Rodrigues (2012, p. 4) ainda afirma que: “[...] a compreensão da percepção da sociedade sobre os problemas e sobre as ações governamentais no processo de gestão pode aproximar o gestor do que a população entende por sua realidade local”.

Nesse âmbito, cabe destacar que a interação com a sociedade integra o conceito de governança de políticas públicas (BEVIR, 2011), o que constitui um dos pilares do paradigma do desenvolvimento sustentável (OCDE, 2008) e é inerente à concepção de desenvolvimento de Sen (2000).

A coletânea Sistema de Indicadores de Percepção Social – 2011 (SPIS), publicada pelo IPEA, aborda a percepção da população em relação aos serviços de utilidade pública em várias áreas, como justiça, segurança pública e saúde, entre outras. Os autores ponderam que “políticas públicas formuladas pelo Estado muitas vezes, embora bem formuladas, e até eficazes, na medida em que atendem o público pretendido, não contribuem para que o cidadão tenha a sensação de ser efetivamente bem atendido” (IPEA, 2011, p.11).

Oliveira e Borges (2008) desenvolveram uma pesquisa realizada *in loco*, em um bairro do distrito de Natal/RN, que relaciona a percepção dos usuários quanto à contribuição do Programa de Saúde da Família (PSF). Os resultados apontaram que a comparação do nível de satisfação dos usuários com a evolução das estatísticas revelou que as ações de atenção à saúde da criança do PSF no órgão público considerado foram transformadoras de atitudes e propulsoras de mudanças sociais.

Por sua vez, Sousa *et al.* (2017) fizeram um levantamento acerca da percepção de uma comunidade em situação de vulnerabilidade social no que se refere aos problemas que interferem nas condições da saúde. Os resultados evidenciaram que a comunidade apresenta problemas no campo da saúde decorrentes da fragilidade de ações intersetoriais, tais como infraestrutura, segurança pública, saneamento básico, recolhimento de lixo e outros.

Por fim, uma pesquisa elaborada em parceria entre a Organização Mundial de Turismo (OMT) e o Instituto IPSOS visou compreender a percepção dos moradores em relação ao turismo urbano, seus impactos, bem como as estratégias mais adequadas para gerenciar os crescentes fluxos turísticos nas cidades.

A pesquisa foi desenvolvida *online* em quinze países, com participantes na faixa etária entre dezessete e sessenta e quatro anos, entre dezembro de 2018 a janeiro de 2019. Os resultados dessa enquete revelaram diferenças significativas de acordo com os perfis sociodemográficos dos entrevistados, por idade: por um lado, os jovens entrevistados (com menos de 34 anos) mostram mais consciência dos impactos positivos e negativos e também são mais favoráveis à implementação de medidas restritivas para gerenciar o turismo, enquanto os idosos (acima de cinquenta anos) percebem menos os impactos negativos do turismo e são menos favoráveis à implementação de medidas restritivas. Por outro lado, revelou-se maior conscientização dos impactos positivos e negativos do turismo daqueles que possuem alto nível de educação. No entanto, nenhuma diferença pôde ser percebida em relação às preferências de possíveis medidas a serem implementadas. Do lado positivo, 52% dos entrevistados consideram que o turismo tem forte impacto ou moderado na geração de riqueza e renda. No outro espectro, 46% dos entrevistados pensam que "cria superlotação" (WTO/IPSOS, 2019).

Essas abordagens auxiliarão a análise do esforço empírico no estudo de caso sobre o PNLN. No capítulo seguinte, será comentada a metodologia da pesquisa, incluindo também suas limitações.

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O percurso metodológico utilizado na pesquisa foi qualitativo, com estudo de caso. Em razão de centrar-se no exame do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM), caracteriza-se como estudo de caso, definido por Yin (2015, p. 9) como aquele que: “[...] estuda um fenômeno (o ‘caso’ em seu contexto real)”. Optou-se por levantar a percepção da comunidade no processo, ainda em fase inicial, de implementação do programa “Parques do Brasil: Estratégias de Implementação da Visitação” (programa Parques do Brasil) enquanto ação governamental.

Como apresentado no capítulo 1, adotou-se como pergunta de pesquisa: **como a comunidade local percebe o processo de concessão de serviços à iniciativa privada no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM)?** Para responder a essa pergunta, assumiu-se que também se faz necessário compreender como os direitos dessas populações estão sendo assegurados nesse processo.

Para encontrar as respostas a essas questões foram utilizadas como fontes de dados: a análise documental; a observação direta em campo; e as entrevistas semiestruturadas voltadas aos gestores do programa e, com atenção especial, à população local.

Ainda de acordo com Yin (2015, p. 8), “[...] as conclusões do estudo tendem a se basear na triangulação dos dados das diversas fontes”. Para o autor, essa triangulação refere-se ao objetivo de buscar ao menos três modos de verificar determinado evento, que, na presente pesquisa, englobaram a pesquisa documental, a observação direta (sobretudo em eventos oficiais) e as entrevistas. A partir dessa triangulação evidenciaram-se aspectos não encontrados apenas na análise documental. Dentre as vantagens da triangulação, segundo o autor, “a vantagem mais importante apresentada pelo uso de fontes múltiplas de evidência, no entanto, é o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação.” (YIN, 2015, p. 124).

A opção pelo método do estudo de caso deveu-se a apresentar características previstas na literatura, como explica Yin (2015, p. 17):

O estudo de caso é uma investigação empírica que: investiga um fenômeno contemporâneo (o “caso”) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes.

As características de um estudo de caso:

A investigação do estudo de caso:

- Enfrenta a situação tecnicamente diferenciada em que existirão muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado;

- Conta com múltiplas fontes de evidência, com os dados precisando convergir de maneira triangular, e como outro resultado;
- Beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e análise de dados.

O fenômeno contemporâneo investigado é a percepção da população sobre a implementação do programa Parques do Brasil – com início em 2018 – e o PNLM, enquanto território delimitado para estudo. O programa em foco, na qualidade de política pública em estágio inicial de implementação da ação governamental, desperta a percepção da comunidade sobre essa ação, que é a problemática de estudo assumida como principal.

A análise documental permitiu compreender o programa Parques do Brasil, sua finalidade, suas prioridades de execução e a relação com a política pública que se propõe implementar, além de analisar criticamente a existência de incentivo que beneficie a população local.

Como referido, o programa iniciou com prioridades de execução e, na presente pesquisa, a análise dos editais concebidos pelo governo federal foi passo relevante para apreender os elementos previstos que possam vir a beneficiar a população local. Dessa maneira, na base documental da pesquisa, os editais anteriores ganharam proeminência.

As três UCs que tiveram seus editais publicados foram: o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (PMCV), localizado no estado de Goiás; o Parque Nacional do Pau Brasil (PNPB), situado na Bahia; e o Parque Nacional do Itatiaia (PNI), que tem partes nos estados do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e de São Paulo.

A opção feita por analisar os três editais acima mencionados no âmbito do programa Parques do Brasil deveu-se, sobretudo, à tentativa de identificar a presença de incentivo ou exigência imposta ao concessionário a fim de beneficiar a população local no processo de implementação do programa.

Essa análise se mostrou essencial, uma vez que, por meio dela, tornou-se possível estabelecer a relação com a localidade delimitada para estudo, o PNLM, e a comunidade nela residente, assim como, em consequência, fazer um paralelo do que esperar no caso selecionado na pesquisa. É relevante correlacionar o conteúdo dos editais previamente concebidos pelo governo e a minuta preparada para a concessão no PLNM com a percepção sobre as concessões por parte da comunidade.

Seria difícil responder à pergunta e alcançar os objetivos da pesquisa somente com a análise documental, haja vista que muitas informações sobre o programa Parques do Brasil e a respeito do caso escolhido, o PNLM, não estão disponíveis em páginas eletrônicas nem em documentos oficiais.

Para exemplificar essa dificuldade, toma-se a identificação das populações tradicionais da região, acerca das quais não foi possível obter informações quanto à localização e às formas de subsistência no levantamento efetuado em fontes oficiais, o Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Sociobiodiversidade Associada a Povos e Comunidades Tradicionais (CNPT)<sup>14</sup> e o Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Barreirinhas.

A análise da minuta do projeto básico da concessão do PNLN, em conjunto com a documentação restante que estava disponível sobre o programa Parques do Brasil possibilitou subsidiar a formulação das entrevistas. Consoante o previsto por Yin (2015), contou-se também com o “[...] benefício do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta”, fundamentada nas perspectivas dos autores mencionados no capítulo 2.

A pesquisa empírica foi motivada pela questão orientadora deste trabalho. Procurou-se fazer o levantamento, em nível local, acerca da percepção da população sobre o programa Parques do Brasil, bem como seu nível de conhecimento e de envolvimento com essa iniciativa governamental. Por decorrência natural da trilha de pesquisa, reuniram-se informações, também, sobre a leitura dos gestores com relação ao programa em tela.

### 3.2 SELEÇÃO E DELIMITAÇÃO DO ESTUDO DE CASO

O caso foi escolhido intencionalmente, sem o propósito de generalizar. A escolha do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM) ocorreu primeiramente por estar previsto entre os parques nacionais prioritários do programa Parques do Brasil.

Um indicador que preponderou para a escolha do caso foi determinado pela localização no Estado. O Maranhão possui a menor renda per capita do Brasil, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (IBGE, 2018). A renda domiciliar per capita em 2018 era, conseqüentemente, a menor dentre as localidades nas quais se localizam os parques prioritários do programa (Tabela 1). Assim, buscou-se dialogar com externalidades positivas e negativas relacionadas a esse indicador, uma vez que se espera que, de acordo com os objetivos do programa, sua implementação venha a gerar benefícios para a população local. Cabe registrar que todos os entrevistados na pesquisa, qualificados como membros de comunidades locais, possuem, em alguma medida, relação econômica com o PNLN.

---

<sup>14</sup> O CNPT é um dos onze centros de pesquisa do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). O CNPT foi criado em 1992 no âmbito do Ibama, passando ao ICMBio quando o Instituto foi criado em 2006. Sua sede está em São Luís (MA). Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cnpt/quem-somos.html>. Acesso em: 15 jan. 2020.

**Tabela 1 – Parques prioritários para o programa Parques do Brasil por renda *per capita***

<b>Unidade de Conservação de Proteção Integral</b>	<b>Estado</b>	<b>Região</b>	<b>Presença de população tradicional</b>	<b>Renda <i>per capita</i> mensal (R\$)</b>
Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses	MA	NE	Comunidades tradicionais	605
Parque Nacional do Pau Brasil	BA	NE	Sem informação	841
Parque Nacional de Jericoacoara	CE	NE	Sem informação	855
Parque Nacional do Caparaó	ES; MG	SE	Sem informação	1.295; 1.322
Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros	GO	CO	Comunidade quilombola (Kalunga)	1.323
Parque Nacional da Serra da Bodoquena	MT	CO	Sem informação	1.386
Parque Nacional do Itatiaia	MG; RJ; SP	SE	Sem informação	1.322; 1.689; 1.898

**Fonte:** Dados da pesquisa, jul. 2019. PNDAD (IBGE, 2018).

Criado em 1981, o PNLM abrange três municípios maranhenses: Barreirinhas, Santo Amaro e Primeira Cruz. As “Estratégias de Implementação da Visitação em Unidades de Conservação Federais: prioridades de execução 2018-2020” demonstram potencial significativo para o desenvolvimento do turismo na região, de acordo com o programa (ICMBio, 2018).

Outro critério foi a presença de populações tidas como tradicionais. Neste estudo, foram assim consideradas aquelas que vivem da terra como forma de subsistência, cuja localização pode ser influenciada por modificações na gestão do parque. Esse critério permitiu também delimitar os sujeitos incluídos na pesquisa na condição de comunidade local.

Cabe lembrar que os parques nacionais, assim como outras categorias de Unidades de Conservação, possuem um Conselho Consultivo. As comunidades locais têm representação nesses órgãos colegiados. O Conselho Consultivo do PNLM está detalhado na Portaria ICMBio nº 16, de 21 de fevereiro de 2014, com a seguinte composição, sempre considerando um representante titular e um suplente:

**I – DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:**

- a) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
- b) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – Campus Barreirinhas – IFMA/MA;
- c) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Agência de Barreirinhas – IBGE/MA;

- d) Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA/MA;
- e) Secretaria de Estado do Turismo do Maranhão – SETUR/ MA;
- f) Secretaria Municipal de Agricultura e Desenvolvimento de Barreirinhas/MA;
- g) Secretaria Municipal de Meio Ambiente, sendo titular e Secretaria Municipal de Turismo de Barreirinhas/MA, como suplente;
- h) Câmara dos Vereadores de Barreirinhas/MA;
- i) Secretaria Municipal de Turismo de Santo Amaro/MA;
- j) Secretaria Municipal de Agricultura de Santo Amaro/MA;
- k) Secretaria Municipal da Assistência Social, sendo titular e Câmara dos Vereadores de Santo Amaro/MA, como suplente;
- l) Secretaria Municipal de Agricultura de Primeira Cruz/MA;
- m) Secretaria Municipal de Administração de Primeira Cruz/MA; e
- n) Secretaria Municipal de Cultura e Turismo de Primeira Cruz/MA;

## II – DA SOCIEDADE CIVIL:

- a) Moradores do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses no município de Barreirinhas/MA;
- b) Pescadores do município de Barreirinhas/MA;
- c) Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais do município de Barreirinhas/MA;
- d) Operadores de Turismo do município de Barreirinhas/MA;
- e) Entidades de Assistência Técnica aos moradores do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses;
- f) Condutores de Visitantes do município de Santo Amaro/MA;
- g) Pescadores do município de Santo Amaro/MA;
- h) Moradores do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses – Região das Dunas – município de Santo Amaro/MA;
- i) Moradores do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses – Região da zona rural – município de Santo Amaro;
- j) Criadores de animais no município de Santo Amaro/MA;
- k) Agricultores do município de Primeira Cruz/MA;
- l) Pescadores do município de Primeira Cruz/MA; e
- m) Moradores do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses no município de Primeira Cruz/MA.<sup>15</sup>

Quanto ao grupo a ser entrevistado em relação à implementação do programa no PNLM, tomou-se em conta o estabelecido por Minayo (2019, p. 44): “[...] o termo ‘sujeitos incluídos na pesquisa ou grupo de estudo’. Uma pergunta importante neste item é: Quais indivíduos sociais têm uma vinculação mais significativa para o problema a ser investigado?”. A partir dessa conceituação, definiram-se os gestores a serem entrevistados e, principalmente, delimitou-se o grupo a ser pesquisado mediante observação direta e a aplicação de entrevistas no PNLM.

A escolha por entrevistar os moradores do município de Barreirinhas foi intencional, pois a localidade dispõe mais estrutura de acesso para viabilidade da pesquisa, bem como por nela estar localizada a sede do parque. Englobar comunidades em outros municípios dificultaria muito a pesquisa de campo.

<sup>15</sup> Informação disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnalencoismaranhenses/conselho-consultivo.html>. Acesso em: 15 jan. 2020.

É possível ver na Figura 3 as localidades de Barreirinhas, Santo Amaro e Primeira Cruz, localizadas no entorno do PNLM. Esses três municípios têm representações no Conselho Consultivo do PNLM.

**Figura 3 – Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM) e seu entorno**



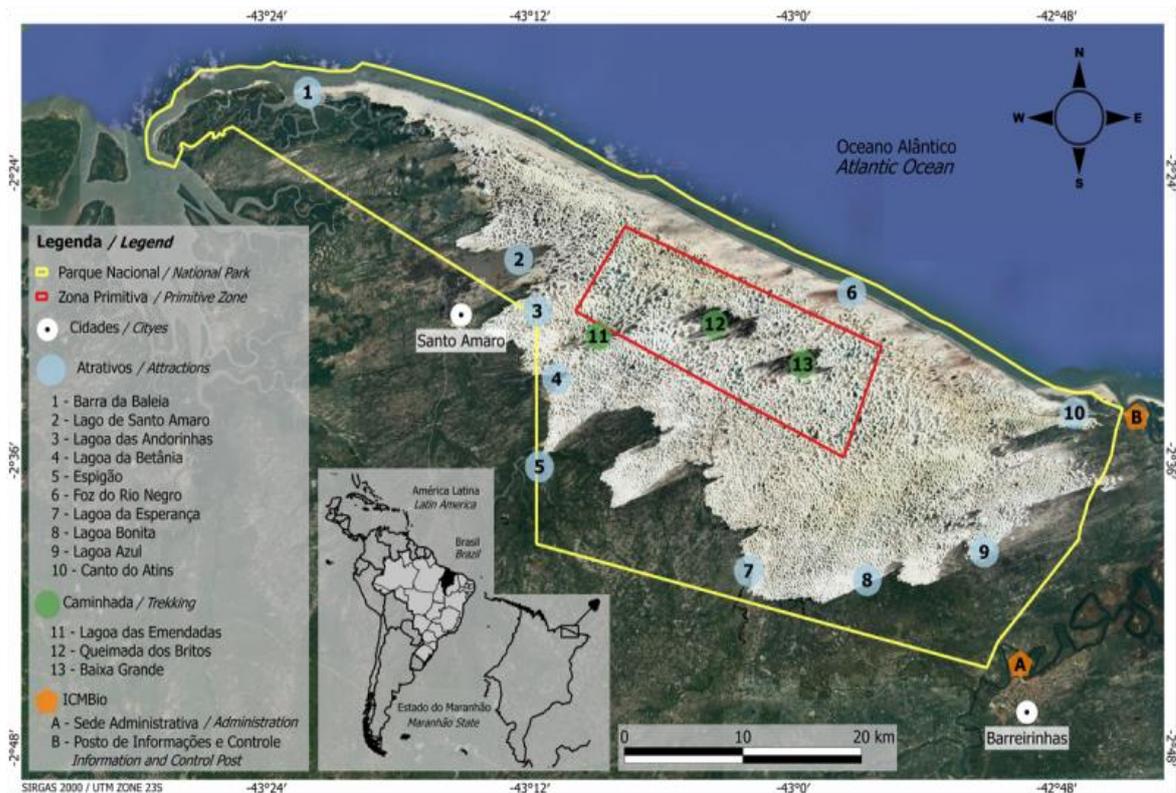
**Fonte:** Disponível em: <https://www.nugeo.uema.br>. Acesso em: 15 out. 2019.

As populações selecionadas para busca de respostas à pergunta de pesquisa caracterizam-se por serem em parte originárias de quilombos, realizarem extrativismo do caju e do buriti, envolvendo-se também com produção de mel orgânico, além de realizarem turismo de base comunitária.

Há ainda vários grupos pertencentes ao município de Barreirinhas que estabelecem relação com o PNLM, como os condutores de veículo, os guias, os proprietários de hotéis e pousadas, pessoas que vivem do comércio urbano. Buscou-se delimitar, porém, aqueles que tinham relação direta com a terra, seja pela proximidade com o parque, seja pela atividade econômica desenvolvida, por sua relação histórica com o local e condição de vulnerabilidade.

Nessa perspectiva, foram selecionados, para aplicação das entrevistas, os moradores dos povoados de Massangano I e II, localizados à margem da estrada que leva a uma das principais atrações do PNLM, a Lagoa Bonita, a qual pode ser identificada na Figura 3 e também no mapa do parque mostrado na Figura 4.

**Figura 4 – Mapa do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM)**



Fonte: ICMBio (2019).

Também foram selecionadas artesãs do povoado de Marcelino que, além de serem de origem quilombola, vivem da extração da fibra do buriti para a produção do seu artesanato, sendo que o espaço de produção e extração da fibra tornou-se ponto turístico para quem visita o PNLM.

A moradora do povoado de Baixa Grande, localizado na zona primitiva do PNLM (Figura 4, ver nº 12), possui relação direta com o parque: gerencia ponto de visitação, contando com restaurante e hospedaria para os visitantes que fazem a travessia. A travessia é a forma de conhecer o interior do Parque e sua zona primitiva (Figura 4, ver nº 12 e nº 13); é realizada apenas a pé e acompanhada por guia.

A entrevistada da Ponta do Mangue é a única que não vive atualmente na zona rural, porém possui relação direta com o PNLM. A Ponta do Mangue está situada dentro da extensão do PNLM (ver Figura 3). Essa entrevistada, além de ser produtora de mel orgânico, proporciona aos estudantes de pós-graduação, em seu espaço, viabilidade de estudo de abelhas nativas.

O entrevistado considerado informante-chave foi o Presidente da Associação de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, responsável pelo elo entre a pesquisadora e a maior

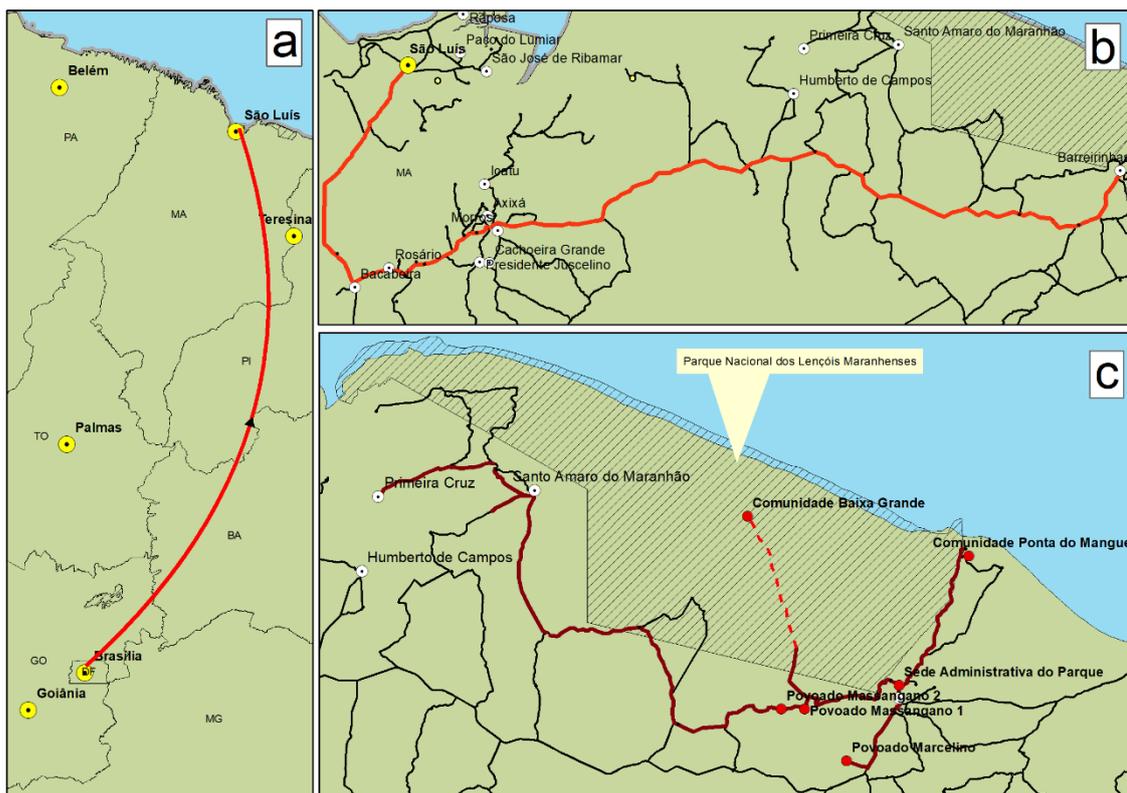
parte dos demais entrevistados, uma vez que possuía conhecimento das pessoas que vivem da terra na região. Este também é morador da zona rural, localizada no entorno do PNLM, onde cultiva uma plantação de caju.

### 3.3 COLETA DE DADOS

Como referido, a coleta de dados envolveu análise documental, aplicação de entrevistas semiestruturadas e observação direta.

A coleta de dados em campo foi realizada entre os dias 9 e 23 de setembro de 2019. A entrevista em Brasília aconteceu no primeiro dia e a viagem ao Maranhão no dia 11. O percurso da pesquisa empírica iniciou-se, portanto, na capital federal no dia 9 e finalizou-se na zona primitiva do PNLM (Figura 5).

**Figura 5 – Percurso da pesquisa empírica**



**Fonte:** Dados da pesquisa, set. 2019.

Cabe detalhar a operacionalização da pesquisa de campo, o que se passa a fazer.

A observação direta, como técnica de coleta de dados, foi efetuada especialmente pela convergência da agenda de campo com a realização de dois eventos, com duração de um dia

cada, das 9h às 17h. Além disso, pela convivência com a comunidade no período das entrevistas, ocorreu observação mais geral sobre o dia-a-dia dessas populações.

O primeiro evento foi o de capacitação e comunicação sobre os Sítios Ramsar<sup>16</sup> dos manguezais amazônicos no dia 12 de setembro (Figura 5, letra b), que contou com a presença de comunidades tradicionais e de representantes dos governos do Maranhão, Ceará e Piauí. Ocorreu em São Luís. Nesse momento, a moradora de Ponta do Mangue, povoado localizado dentro do Parque, se apresentou e mostrou-se disposta a colaborar com a pesquisa.

O segundo evento aconteceu durante a reunião ordinária do Conselho Consultivo do PNLM, em 14 de setembro, na cidade de Primeira Cruz (Figura 5, letra c). Vivenciou-se esse momento para identificar, entre os presentes, a discussão sobre o de processo de concessão dos serviços no PNLM.

A princípio, a quantidade de entrevistas não tinha sido definida, ainda que se tenha seguido a recomendação de Thiry-Cherques (2009, p. 27) quanto a não realizar menos de oito ou mais de quinze entrevistas. Cumpre registrar que, anteriormente à fase de pesquisa em campo, logo após a qualificação do projeto, realizou-se entrevista não estruturada preparatória, por telefone, com gestora que integra a equipe do CNPT em São Luís, no esforço de compreensão das características da comunidade que habita o PNLM e seu entorno.

O que se buscou estabelecer inicialmente foi um mínimo de dez entrevistas, das quais uma, seria com a Coordenadora do programa Parques do Brasil em nível federal; uma, com o “Diretor” do PNLM; e uma, com uma gestora do Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Sociobiodiversidade Associada a Povos e Comunidades Tradicionais (CNPT) sediada em São Luís. Na verdade, os parques nacionais não têm propriamente diretor, mas são comandados por gestores,<sup>17</sup> que costumavam ser analistas ambientais de carreira do ICMBio, regra informal que vem sendo flexibilizada no atual governo.

A primeira entrevista foi realizada na sede do ICMBio em Brasília, junto à coordenação responsável pelo programa Parques do Brasil, no dia 9 de set. de 2019, com duração de 31 min (Figura 5, letra a).

As entrevistas conduzidas junto à comunidade no PNLM foram aplicadas individualmente ou coletivamente. Quando aplicadas no coletivo foi em razão da proximidade das casas ou, no caso do povoado de Marcelino (Figura 5, letra c), na edificação em que

---

<sup>16</sup> Os sítios Ramsar são áreas úmidas de importância internacional, reconhecidos pela convenção internacional que trata desse tema. Para informações sobre os sítios Ramsar no Brasil, ver: <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/instrumentos-de-gestao/s%C3%ADtios-ramsar.html>. Acesso em: 15 nov. 2019.

<sup>17</sup> Ver a lista de responsáveis pelas UCs do ICMBio. Disponível em: [http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/quem-e-quem/ucs\\_4dez2019.pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/quem-e-quem/ucs_4dez2019.pdf). Acesso em: 15 jan. 2020.

funcionava a sede da cooperativa de artesãs, o que possibilitou a líder a mobilizar oito cooperadas para o momento da entrevista. Todas as participantes falaram sobre seu ponto de vista quando questionadas.

No início das entrevistas, a pesquisadora apresentou verbalmente a intenção da pesquisa aos participantes, o caráter voluntário e o conteúdo das perguntas, alertando para a possibilidade de que não respondessem qualquer das perguntas, caso não se sentissem confortáveis. Neste momento também foi solicitada aos participantes a permissão para gravar. De todos os entrevistados aos quais foi solicitada a permissão para gravar, apenas uma entrevistada não permitiu a gravação. Entre os moradores C e D do povoado de Massangano I não foi realizada gravação.

As entrevistas, em sua maioria, foram agendadas por telefone (gestores, informante-chave, moradoras das comunidades de Marcelino, de Baixa Grande e da Ponta do Manguê). Aos gestores acrescenta-se também a confirmação por correio eletrônico. As entrevistas nos povoados de Massangano I e II foram feitas sem agendamento.

Conforme observado nos Apêndices 1 e 2 com a síntese das entrevistas, foram elaborados quatro tipos de entrevistas como principais instrumentos da coleta de dados.

O primeiro modelo foi voltado aos gestores, representados pela unidade executora do programa na pessoa da Coordenadora de Negócios e Serviços e do diretor do parque. Embora ambos sejam representantes da esfera federal, a entrevista com a direção do parque foi feita dentro do PNLN (Apêndice 1). Os aspectos incluídos na elaboração dos questionários aplicados aos gestores foram os incentivos que poderiam vir a beneficiar a população local no processo de implementação da concessão de serviços, ou seja, da concretização do programa Parques do Brasil no PNLN. Procurou-se destacar a ocorrência de incentivos para contratação de mão de obra e de produtos locais, realizada no âmbito do programa.

Também se visava investigar a presença da intersetorialidade com outras instituições na implantação do programa, bem como de linhas de financiamento e de ações de capacitação para a população local, de modo a potencializar sua inserção no processo de concessão.

O segundo modelo de entrevista foi dirigido ao informante-chave, o Presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (Apêndice 2), além de mais uma, voltada a integrantes do Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Socio-biodiversidade Associada a Povos e Comunidades Tradicionais (CNPT), centro vinculado ao ICMBio já mencionado (Apêndice 1). Por questões de agenda, não foi possível realizar a entrevista com a gestora que atua no CNPT, razão pela qual o relato foi considerado, na seção 3.5, referente

às limitações da pesquisa. Cabe lembrar que ocorreu entrevista prévia preparatória com gestora do CNPT, por telefone.

Quanto ao informante-chave, procurou-se obter informações acerca da localização das populações tradicionais no entorno do PNLN. Posteriormente, buscou-se levantar os pontos comuns a todos os entrevistados integrantes das comunidades locais.

Por fim, o último modelo de questionário foi dirigido aos moradores delimitados como populações tradicionais ou rurais, situadas ou dentro do parque ou em seu entorno imediato (Apêndice 2).

Nas entrevistas aplicadas junto às comunidades locais, indagou-se a respeito da relação com o parque, o conhecimento quanto ao programa, notadamente: se o participante tinha algum conhecimento de que o PNLN estava em vias de ser concedido à iniciativa privada para exploração de serviços, de que poderia haver ganhos econômicos (advindos de atividades voltadas ao ecoturismo, comercialização e produção) e como se sentiam preparados para prestar algum dos serviços listados nos itens passíveis de concessão à iniciativa privada, constantes no projeto básico e no programa, além de qual a percepção sobre a concessão desses serviços. Esses aspectos foram considerados pontos centrais do estudo de campo.

Posteriormente, foram levantados aspectos humanos (população e faixa etária), de serviços (saúde e educação) e estruturais (transporte, comunicação, moradia, energia e saneamento). Esses últimos quesitos mostraram-se essenciais para dialogar com o IDHM do município de Barreirinhas.

No total, foram realizadas dezessete entrevistas, das quais catorze com moradores locais de cinco povoados, o informante-chave e os dois gestores.

Como exposto, as entrevistas foram organizadas em três grupos: o grupo dos gestores (G1 e G2), o informante-chave (IC) e a população local (MA ao MO), conforme sintetiza o Quadro 1.

**Quadro 1 – Síntese das entrevistas realizadas**

<b>Esfera</b>	<b>Público</b>	<b>Característica/Localização</b>	<b>Localidade</b>	<b>Caracterização dos entrevistados</b>
Federal	Gestor	coordenação de Negócios e Serviços (ICMBio)	Brasília/DF	G1
Federal	Gestor	Diretor do Parque (ICMBio)	Barreirinhas (Sede do Parque)	G2
Municipal	Informante-Chave	Presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais	Barreirinhas zona central	IC
Municipal	Comunidade/Massangano II	Povoado no entorno do parque	Barreirinhas (zona rural)	Moradores A e B
Municipal	Comunidade/Massangano I	Povoado no entorno do parque	Barreirinhas (zona rural)	Moradora C
Municipal	Comunidade/Massangano I	Povoado no entorno do parque	Barreirinhas (zona rural)	Morador D
Municipal	Comunidade/Ponta do Mangue	Povoado dentro do parque – Produtora de mel orgânico	Barreirinhas (zona rural)	Moradora E
Municipal	Comunidade/Marcelino (remanescente de quilombo)	Povoado entorno do parque. Artesã	Barreirinhas (zona rural)	Moradoras F, G, H, I, J, L, M, N
Municipal	Comunidade/Baixa Grande	Povoado dentro do parque. Zona Primitiva. Hospedaria	Barreirinhas (zona primitiva do Parque)	Moradora O

**Fonte:** Dados da pesquisa, set. 2019.

### 3.4 TRATAMENTO DOS DADOS

O tratamento dos dados coletados durante a pesquisa de campo ocorreu sem a utilização de *software* especializado.

Posteriormente à fase de coleta, seguiu-se a transcrição, na íntegra das entrevistas. Após essa fase seguiu-se a decomposição: “decompor os dados em fragmentos menores” (YIN, 2016, p. 159). O passo seguinte foi a recomposição dos dados com “utilização de temas substantivos (ou mesmo códigos ou aglomerações)” (YIN, 2016, p. 159).

Para Bardin (2016, p. 134) “[...] a unidade de registro é a unidade de significação codificada e corresponde ao segmento de conteúdo considerado unidade base”.

Esse conteúdo foi examinado por meio de análise de conteúdo categorial temático, conforme recomenda Bardin (2016, p.135): “O tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura”; para a autora, “o tema é geralmente utilizado como unidade de registro para estudar motivações de opiniões, de atitudes, de valores, de crenças, de tendências etc.”

A análise temática consistiu em levantar os “núcleos de sentido” (BARDIN 2016, p. 135) ou temas substantivos, na concepção de Yin (2016). Esses núcleos de sentido são elementos que “compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 2016, p.135). Na presente pesquisa, esses núcleos de sentido foram identificados pela presença, no conteúdo das entrevistas realizadas, de significados que dialogavam diretamente com o referencial teórico e os objetivos do estudo.

A percepção quanto à fase de implementação da política pública aqui analisada evidenciou os núcleos de sentido dispostos na Figura 6, com destaque ao componente humano como fio condutor da análise. Esse componente aparece tanto nas entrevistas com a coordenação do programa, quanto nas aplicadas em nível local das pessoas da comunidade.

A Figura 6 foi a maneira encontrada para representar os núcleos de sentido levantados no material reunido nas entrevistas, que serviram de apoio à discussão no capítulo de apresentação dos resultados, no qual eles aparecem em destaque.

**Figura 6 – Núcleos de sentido presentes nas entrevistas**



**Fonte:** Dados da pesquisa, set. 2019. Ilustração de Letícia Abdallah Correia Antun.

### 3.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

As limitações encontradas no tocante ao trabalho empírico ocorreram no processo de preparação do campo e na coleta de dados.

Mesmo com o diálogo junto ao CNPT efetuado anteriormente à pesquisa de campo, houve embaraços em algumas ocasiões. Por exemplo, não foi possível a localização das populações tradicionais formalmente mapeadas. Isso ocorreu porque o CNPT estava em processo de mapeamento das populações dentro do PNLM, mas não tinha feito o mapeamento das comunidades localizadas no entorno do parque. As comunidades com as quais o CNPT tinha maior interação localizavam-se na Zona Primitiva do parque – comunidades de Baixa Grande e Queimada dos Britas –, as quais, por sua vez, estavam em processo avançado de construção do Termo de Ajuste de Conduta (TAC), tendo em vista assegurar sua permanência no território.

Como explicado na seção 2.1, a legislação do SNUC coloca restrições à existência de comunidades humanas no interior de Unidades de Conservação de Proteção Integral, entre as quais os parques nacionais.

Durante o processo de análise bibliográfica em sítios eletrônicos oficiais, tais como os do CNPT, do ICMBio e da Prefeitura de Barreirinhas, não foi possível encontrar o mapeamento dessas informações de maneira sistematizada, ou mesmo referência a um órgão responsável por isso em nível local.

Ainda que as entrevistas tenham sido organizadas de maneira semiestruturada, ao aplicá-las às famílias não houve inclusão de pergunta que refletisse o reconhecimento das pessoas quanto a se considerarem população tradicional. Essa reflexão ocorreu de forma espontânea no relato das pessoas entrevistadas.

Durante o processo de coleta de informações preparatórias junto à coordenação do CNPT, a investigação procurou levantar, mas não de forma estruturada, se a população que vivia na localidade delimitada pelo estudo, a região rural do município de Barreirinhas, se identificava como população tradicional. A resposta foi positiva, diferentemente dos resultados encontrados durante o trabalho de campo. Nem todas as famílias investigadas se identificaram espontaneamente como população tradicional.

Na literatura, o entendimento de comunidade tradicional difere do conhecimento dado pelo informante-chave, para quem “população tradicional são as famílias que vivem dentro do parque”.

De acordo com Favilla (2017), a formação de cada um desses povos se desenhou de acordo com o contexto histórico e geográfico em que viviam. A referida autora ressalta ainda que: “com o avanço das fronteiras agrícolas, a criação de hidrelétricas, de rodovias ou projetos de mineração, passou a existir no país uma corrida por reconhecimento como população tradicional. A lógica era a da mais pura sobrevivência.”

O único grupo pesquisado que se identificou como população tradicional foi o das artesãs do povoado de Marcelino, que disseram espontaneamente: “nós somos comunidades remanescentes de Quilombo; o dono do Engenho obrigou nossas avós a fazer algo com a palha do buriti”, e relataram toda a história de como nasceu aquele quilombo, a história dos seus avós e de seus pais. O assunto não foi aprofundado por não ser objeto desta investigação, porém fizeram um relato extenso sobre a origem daquele povoado.

Verificou-se, nos demais entrevistados, que o autorreconhecimento não é algo que esteja naturalmente presente nas pessoas que vivem há gerações na região. Cabe registrar, contudo, que o autorreconhecimento como população tradicional é relevante juridicamente para a garantia dos direitos de permanência dessa população.

Sobre esse assunto, deve ser mencionado que o Ministério Público Federal (MPF) espera lançar uma plataforma digital em 2020 com estudo resultante do cruzamento inédito da localização das comunidades tradicionais em todo o país.<sup>18</sup> O MPF cruzou informações de cadastros governamentais do Incra, Funai, ICMBIO, IBGE e CadÚnico, registro federal voltado a famílias de baixa renda. O objetivo é criar um banco de dados digital público para dar visibilidade a essas comunidades e orientar políticas públicas. Os organizadores apontam que, apesar da tentativa de estimar o tamanho dessa população, o número pode ser bem maior, e a defasagem ocorreria, segundo eles, porque os cadastros federais classificam apenas sete dentre as vinte e nove categorias de povos tradicionais reconhecidos pelo governo federal (MPF, 2014).

Outro fator limitante foi o financeiro. Com antecedência, não se pôde ter a dimensão da distância e das dificuldades relacionadas à localização das comunidades; daí, surgiram obstáculos no planejamento da logística de transporte e de acompanhamento da pesquisadora até as localidades.

A distância do centro da cidade, a dificuldade de meios de transporte e a existência de apenas um número de telefone tornou muito difícil e caro chegar ao local do trabalho de

---

<sup>18</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/desafio-natureza/noticia/2019/10/29/650-mil-familias-se-declaram-povos-tradicionais-no-brasil-conheca-os-kalungas-do-maior-quilombo-do-pais.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2019.

campo. Como exemplo, o acesso aos povoados sofreu com fatores muito limitantes: primeiro, porque só era possível chegar de quadriciclo, mototáxi ou, no caso da Zona Primitiva, a pé. Também, para se atingir alguns povoados era preciso, além do motorista, a presença de um morador conhecedor da localidade, o que implicava gastos mais elevados.

Por fim, a escassez de tempo também mostrou ser fator limitante, uma vez que não foi possível estabelecer laços de confiança com o morador, pois as entrevistas eram realizadas logo no primeiro encontro. Do mesmo modo, o ideal seria poder agendar um horário que atendesse melhor o morador entrevistado. Afora isso, as visitas não ocorreram durante os finais de semana, a fim de entrevistar o maior número de pessoas possível. Em muitas localidades, como o Massangano I e II, ao chegar às residências, os moradores não eram encontrados.

Em suma, a experiência de alcançar lugares distantes, de difícil acesso e sem comunicação possibilitou a reflexão acerca dos desafios encontrados por aquelas pessoas para estudar, ir ao médico, acessar um sistema de justiça ou alguma linha de crédito, além da dificuldade para capacitar-se ou, até mesmo, participar de consulta pública ou reunião de caráter público, incluindo as que dizem respeito diretamente ao PNLM e às perspectivas de mudança em sua gestão, com a participação da iniciativa privada.

Essas limitações foram transformadas para a pesquisadora em oportunidades para dimensionar a pesquisa. No capítulo seguinte, são apresentados e analisados os resultados alcançados.

## 4 RESULTADOS DA PESQUISA E DISCUSSÃO

### 4.1 ANÁLISE DOS EDITAIS

Os editais que propõem concessões no contexto do programa “Parques do Brasil: Estratégias de Implementação da Visitação” (programa Parques do Brasil) são objeto de análise desta seção. O estudo pesquisou a ocorrência de incentivo estabelecido pelo governo, que visa estimular a contratação de mão de obra e de produtos locais, com ênfase nos pequenos produtores, de modo a incluir as populações tradicionais e outras comunidades locais que estão no entorno das áreas protegidas.

Nessa linha, como explicado, os três editais examinados foram: o do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (PMCV),<sup>19</sup> localizado no estado de Goiás; o do Parque Nacional do Pau Brasil (PNPB),<sup>20</sup> localizado na Bahia; e o do Parque Nacional do Itatiaia (PNI),<sup>21</sup> que perpassa os estados Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo.

A análise destes documentos também contribuiu, como referencial, para a aplicação das entrevistas à população escolhida no PNLN, tendo em vista compreender a percepção sobre o programa Parques do Brasil. Obteve-se assim um parâmetro de análise e do que esperar para os demais parques previstos a serem concedidos à iniciativa privada no âmbito do programa.

#### 4.1.1 As três concessões realizadas no âmbito do programa Parques do Brasil

A partir da análise dos editais do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (PNCV), do Parque Nacional do Pau Brasil (PNPB) e do Parque Nacional do Itatiaia (PNI), verificou-se a presença de bonificação, a qual é definida nos editais como “descontos percentuais incidentes sobre o percentual de outorga mensal estabelecido, conforme os seus limites e prazos, observados os parâmetros estabelecidos”.

Esses percentuais variam de acordo com cada indicador e a adesão é de caráter voluntário, podendo a bonificação ser solicitada anualmente pelo concessionário até o décimo dia do mês de outubro de cada ano.

O Quadro 2 sintetiza o conteúdo dos editais nessa perspectiva.

---

<sup>19</sup> O edital do PNCV teve sua abertura em 20 nov. 2018.

<sup>20</sup> O edital do PNPB teve sua abertura em 26 set. 2018.

<sup>21</sup> O edital do PNI teve sua abertura em 19 dez. 2018.

**Quadro 2 – Indicadores de bonificação nos editais de 2018**

<b>Indicadores de bonificação</b>	<b>PNCV</b>	<b>PNPB</b>	<b>PNI</b>
Fomento a pequenos produtores locais por venda de produtos produzidos por eles na área de concessão	Indicador previsto	Indicador previsto	Indicador previsto
Geração de empregos locais pela concessão	Indicador previsto	Indicador previsto	Indicador previsto
Capacitação dos empregados e residentes locais	Previsto	Previsto	Previsto
Gestão para o desenvolvimento sustentável do entorno	Não previsto	Não previsto	Previsto

**Fonte:** Dados da pesquisa, set. 2019.

Na previsão do indicador “Fomento a pequenos produtores locais por venda de produtos produzidos por eles na área da concessão”, a delimitação da especificação pequeno produtor converge com o público estudado neste trabalho, ou seja, pessoas que vivem da terra como forma de subsistência. Nesse sentido, ao menos 20% dos produtos vendidos na área da concessão conforme previsto no PNPB, 30% no PNCV e 20% no PNI podem ser decorrentes do pequeno agricultor.

Os percentuais estabelecidos para esse indicador apresentam fatores para reflexão, como, por exemplo: 20% é percentual atraente ao concessionário para fins da bonificação? Cabe lembrar que essa contratação é de caráter voluntário. Por outro lado, este percentual é significativo e deve impactar na localidade, sobretudo nos ganhos do pequeno produtor?

É importante registrar que o tempo da concessão previsto nos três editais é de vinte anos, sem previsão de aumento quanto à inserção do pequeno produtor, embora seja de interesse do turista apreciar produtos locais, de acordo com o estudo sobre o impacto do comércio em área de conservação de proteção integral (SOUZA *et al.*, 2017).

Também cabe refletir se o percentual de 20% a 30% pode gerar externalidades positivas a parte significativa de pequenos produtores, a ponto de corroborar o que preveem Souza *et al.* (2017) ao considerarem UCs estruturadas como “mecanismos de distribuição de benefícios”.

Ainda de acordo com o Quadro 2, em cada edital existe a previsão do indicador que incentiva a contratação de mão de obra e a aquisição de produtos locais. Isso demonstra preocupação com a população da localidade, restando dúvida no sentido de a medida não ser obrigatória, mas sim abordada no âmbito das bonificações.

O indicador que incentiva a contratação de empregados residentes no entorno da unidade de conservação – “A geração de empregos locais pela concessão” – prevê percentuais maiores em relação ao anteriormente discutido, a exemplo de 100% de bonificação caso atinja entre 50% a 71% da relação da força de trabalho nos parques PNPB e PNCV.

De acordo com o indicador acima, um ponto a ser considerado diz respeito ao tempo mínimo de residência exigido na localidade do entorno do parque, sua previsão é de doze meses. Esse tempo talvez mereça algum estudo futuro, de maneira a verificar em que medida as pessoas que nasceram na região e lá vivem serão beneficiadas em detrimento de outras pessoas que foram para região motivadas pela estruturação da UC mediante a participação da iniciativa privada.

A previsão do indicador “Gestão para o Desenvolvimento Sustentável do Entorno” consta apenas no PNI:

[...] indicam o cumprimento de padrões de excelência na conservação e na promoção do desenvolvimento do entorno do PNI por meio de ações de valoração socioambiental e cultural. Abrangem situações nas quais o concessionário demonstra engajamento em relação aos objetivos da concessão em uma unidade de conservação.

Esse é um indicador que converge com os pressupostos do desenvolvimento sustentável definido pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que prevê o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado à melhoria da qualidade de vida da presente geração e das gerações futuras.<sup>22</sup>

O estudo futuro acerca desse indicador diz respeito ao fato de somente constar em um edital, até o momento.

O indicador “Capacitação dos empregados e residentes locais”, embora essencial para proporcionar condições técnicas às pessoas a fim de que realizem alguma tarefa, traz o parâmetro mínimo de 16h/ano, o que chama a atenção. Esse percentual talvez não seja razoável ou o mais indicado à pretensão. Uma vez que a capacitação pressupõe dar condições técnicas para exercer algo, o quantitativo de horas (16 h/ano) não se mostra suficiente. No máximo, esse parâmetro pode gerar sensibilização para temas, como a relevância das UCs ou da coleta seletiva dos resíduos sólidos, entre outros.

Um ponto que merece ser apontado para as próximas concessões, incluindo o PNLM, é o quanto esta mão de obra deve estar capacitada antes que se tenha definido a empresa

<sup>22</sup> Ver Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que “Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso em: 30 dez. 2019.

ganhadora da licitação. Depois de finalizado o processo licitatório, a comunidade terá pouco tempo para inserir-se, sobretudo a população com as características da delimitada neste estudo.

Constante nos três editais, a referência a que o objeto da bonificação “deve ser a área de entorno” sinaliza para a exclusão das pessoas moradoras dentro da área do parque, a exemplo do PNLM. Esta passagem desperta preocupação, pois o que se depreende é a não inclusão dos moradores de dentro das áreas protegidas.

Sobre o assunto, observa-se o mencionado pela Lei do SNUC: “até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes”.<sup>23</sup> Como explicado na seção 2.1, há restrições legais à presença de comunidades humanas em UCs de Proteção Integral, mas é essencial que sejam encontrados caminhos que assegurem a resolução das situações existentes, com respeito aos direitos dessas populações. Mesmo com a previsão de condições de transição pela Lei do SNUC, há fragilidade jurídica nessa perspectiva no que concerne aos casos concretos, à qual necessita ser dada atenção no programa Parques do Brasil.

#### **4.1.2 A minuta do projeto básico do PNLM**

Esta subseção examina a minuta de projeto básico do edital para concessão de serviços à iniciativa privada no PNLM no âmbito do programa Parques do Brasil, diferentemente dos documentos analisados na subseção anterior, pois trata-se de minuta, que pode sofrer alteração, e não de documento definitivo.

O primeiro aspecto levantado tanto nos editais anteriormente analisados, como na minuta do projeto básico do PNLM, diz respeito à abrangência dos beneficiários, ou seja, pessoas moradoras do entorno do parque, o que evidencia estarem fora dos benefícios as pessoas que vivem dentro da área do parque. Há vários pequenos povoados nessa situação, como mostrado na Figura 7.

---

<sup>23</sup> Ver Lei nº 9.985/2000, art. 42, § 2º.

**Figura 7 – Mapa da localização de alguns povoados no interior do PNLM**



**Fonte:** Adaptado de Terra (2017).

Observa-se na Figura 7 a existência de diversas comunidades localizadas dentro do parque, evidenciando a exclusão dos moradores residentes nessas localidades. Como podem ter sido ignoradas no edital?

No caso do PNLM, conforme anteriormente referido, estão em curso tratativas no sentido de ser firmado um TAC que assegure a permanência das populações tradicionais. Em qual situação ficarão os moradores abrangidos pelo TAC se ele for assinado pelos órgãos competentes? Que obrigações o concessionário terá em relação às comunidades que moram no interior do PNLM? Que direitos estarão assegurados para essas populações, que têm sua vida marcada pela relação direta com o parque e seus recursos ambientais? Quais são as perspectivas dessas comunidades em um governo que afasta as preocupações inerentes ao socioambientalismo, explicadas na seção 2.1?

Respostas a estas perguntas merecem reflexões para futuros estudos. São questões de relevância evidente, mesmo reconhecendo a dificuldade de inserir essa população vulnerável nos editais analisados no presente trabalho. A existência de populações tradicionais em Unidades de Conservação de Proteção Integral é desafio com o qual se deparam o ICMBio e outros órgãos gestores de áreas protegidas desde muito tempo.

Na minuta de projeto básico do edital do PNLM foram previstos três indicadores de bonificação. O primeiro, diz respeito ao “Fomento à atividade econômica no entorno da UC concessionada”.

Diferentemente dos editais do PNCV, do PNPB e do PNI, neste não se faz referência aos pequenos produtores locais quanto à venda de produtos produzidos por eles na área de concessão. Isso evidencia que o estímulo pode abranger a contratação do médio e do grande produtor da região. Assim, é possível que não acarrete oportunidade aos pequenos produtores, público delimitado nesta pesquisa. Esse ponto da proposta necessita ser contestado.

O segundo indicador faz menção ao “Percentual de empregados e trabalhadores próprios ou terceirizados contratados na concessão, com residência fixa no entorno da UC”. Este indicador prevê, igualmente, como a problemática levantada acima, que o alcance do indicador abrange os moradores no entorno do parque, com lacuna socialmente insustentável sobre a situação daqueles que moram e trabalham no interior da área protegida.

A “Capacitação de residentes do entorno” foi o terceiro indicador, que, diferentemente do previsto nos editais do PNPB, do PNCV e do PNI, não prevê a capacitação dos empregados. Também nesse ponto o texto se omite quanto às populações internas à UC.

O conteúdo previsto no projeto básico, pelo acima exposto, contém omissão séria e se recomenda a revisão desses pontos no edital a ser publicado.

## 4.2 ESTUDO DE CASO NO PARQUE NACIONAL DOS LENÇÓIS MARANHENSES (PNLM)

### 4.2.1 As condições de vida da comunidade

A discussão no que concerne à localidade utilizou os indicadores que compõem o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), de modo a dimensionar as condições de vida da população do município de Barreirinhas. É essencial analisar as condições locais de desenvolvimento humano, pelas quais a concessão será realizada, uma vez que os indicadores de bonificação previstos nos editais lançados até agora visam estimular a contratação de mão de obra e o uso dos produtos locais, no que se refere aos pequenos produtores. A proposta desenhada para o PNLM não caminha exatamente nessa linha, como se analisou na subseção 4.1.2, mas em tese ainda pode ser corrigida.

Embora com limitações, buscou-se aplicar a metodologia do IDHM para aferir as condições de vida do município de Barreirinhas. Os dados do IDHM de Barreirinhas sugerem que a população não está em condições de auferir vantagem, em sua maioria, que seja gerada

pelo programa Parques do Brasil, caso não seja incorporada ao processo, na linha do que preceitua Sen (2000).

O cálculo de IDHM utiliza os índices de longevidade, educação e renda, apresentando as seguintes variações: Muito alto (acima de 0,800), Alto (0,700 até 0,799), Médio (0,600 até 0,699), Baixo (0,500 até 0,599) e Muito baixo (0,000 até 0,499).

Oteve-se que o IDHM de Barreirinhas era de 0,570 em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Baixo (IDHM entre 0,500 e 0,599). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,752, seguida de Renda, com índice de 0,515, e de Educação, com índice de 0,479.

A esperança de vida ao nascer é o indicador utilizado para compor a dimensão Longevidade do IDHM. No município, a esperança de vida ao nascer cresceu 7,5 anos na última década, passando de 62,6 anos em 2000, para 70,1 anos em 2010. Em 1991, era de 56,9 anos. No Brasil, a esperança de vida ao nascer era de 73,9 anos em 2010, de 68,6 anos em 2000, e de 64,7 anos em 1991.

Observam-se três fatores no Quadro 3 que foram analisados nos povoados pesquisados – presença de médico da família, existência de unidade de saúde e saneamento básico – que estão relacionados com a melhoria das condições de longevidade. Os dados estão colocados conjuntamente com informações sobre formas de subsistência, meios de transporte e formação escolar dos entrevistados nas localidades em tela.

**Quadro 3 – Indicadores socioeconômicos da população estudada**

Povoados de Barreirinha	Formas de subsistência	Meios de transporte	Formação escolar	Saúde e Saneamento
Massangano II	Caju e motorista escolar	Quadriciclo, a pé e balsa	Fundamental II	Agente de Saúde e Fossa séptica
Massangano I	Caju e horta	Quadriciclo, a pé e balsa	Fundamental II	Agente de Saúde e Fossa séptica
Massangano I	Aposentada	Quadriciclo, a pé e balsa	Fundamental II	Agente de Saúde e Fossa séptica
Ponta do Mangue	Mel orgânico	Quadriciclo, a pé e balsa	Fundamental I	Agente de Saúde e Fossa séptica
Marcelino	Artesanato da fibra do buriti	Quadriciclo, a pé e balsa	Fundamental II	Agente de Saúde
Baixa Grande	Hospedaria e alimentação	Quadriciclo, a pé e balsa	Não tem	Agente de Saúde e Fossa séptica

**Fonte:** Dados da pesquisa (set. 2019).

Todas as famílias residentes dos cinco povoados pesquisados disseram ter agente de saúde somente uma vez por mês e, na ausência dele, é necessária a locomoção até o município de Barreirinhas para atendimento. Essa locomoção é feita a pé ou de quadriciclo, quando o

possuem. Todos fazem a travessia por balsa, que é disponibilizada de forma gratuita pela prefeitura, conforme observado no Apêndice 3.

Quanto ao saneamento básico, todos os povoados utilizam-se de fossa séptica. A necessidade de implantação de banheiro ecológico foi mencionada por uma moradora pesquisada no povoado de Ponta do Mangue. Comentou-se que já existe um projeto para isso, porém falta sensibilização e o consentimento de todos os moradores.

Um aspecto observado durante o trabalho de campo nos povoados, cujo turismo é considerado o fator de renda principal, e notado durante o percurso da travessia à pé, concerne à permanência de animais, como bois e porcos, nas proximidades das lagoas, o que pode provocar doenças, tanto na população que lá reside, como aos turistas.

A dimensão educação é medida pela escolaridade da população adulta e pelo fluxo escolar da população jovem. Neste estudo, a ênfase está na população adulta, uma vez que foi o recorte do público entrevistado, mas também por ser o público que pode auferir vantagem direta diante da concessão na UC, naturalmente repassando esse benefício para a família.

A educação no município de Barreirinha apresenta o índice mais baixo, com 0,479. De acordo com os critérios do cálculo, é tido como Muito Baixo (0,000 até 0,499). Tal situação não favorece um processo de inserção dessa população quanto a auferir vantagem no processo de concessão decorrente do programa Parques do Brasil. Uma vez que a população não tem boas condições de educação formal, tem poucas possibilidades de buscar formas consistentes para obter ganhos mais elevados mesmo com a estruturação do turismo potencialmente decorrente do programa.

Acredita-se que, no caso do PNLN, necessitam ser repensados os critérios quanto aos indicadores de bonificação previstos nos editais já realizados no âmbito do programa, uma vez que a presença da bonificação até agora não tem caráter obrigatório para a contratação de mão de obra e produtos locais. Também há necessidade de incluir os moradores da área interna à UC, como destacado na subseção 4.1.2.

A dimensão renda é medida pela renda mensal per capita. Na composição desse indicador considera-se aqui a renda municipal per capita. Ele mede a capacidade média de aquisição de bens e serviços por parte dos habitantes do município. Esse é indicador da capacidade de os habitantes do município garantirem padrão de vida capaz de assegurar suas necessidades básicas, como água, alimento e moradia. De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil,<sup>24</sup> no entanto, a grande limitação desse indicador é não

---

<sup>24</sup> Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/barreirinhas\\_ma#caracterizacao](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/barreirinhas_ma#caracterizacao). Acesso em: 18 nov. 2019.

considerar a desigualdade de renda entre os habitantes do município. Assim, um município pode apresentar elevada renda per capita, mas, ao mesmo tempo, pode ter parcela importante de sua população na pobreza.

A renda per capita média de Barreirinhas cresceu 164,75% nas últimas duas décadas: passou de R\$ 74,44, em 1991, para R\$ 119,52, em 2000, e para R\$ 197,08, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 5,26%. A taxa média anual de crescimento foi de 5,40%, entre 1991 e 2000, e 5,13%, entre 2000 e 2010 (PNUD, 2013b).

De acordo com os dados, a proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 90,25%, em 1991, para 79,42%, em 2000, e para 55,65%, em 2010.

A Tabela 2 ilustra os dados e a evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos, que pode ser descrita pelo Índice de Gini,<sup>25</sup> que passou de 0,49, em 1991, para 0,63, em 2000, e para 0,61, em 2010.

**Tabela 2 – Indicadores de renda, pobreza e desigualdade no município de Barreirinhas**

	1991	2000	2010
Renda per capita mensal (R\$)	74,44	119,52	197,08
% de extremamente pobres	66,71	57,57	37,56
% de pobres	90,25	79,42	55,65
Índice de Gini	0,49	0,63	0,61

Fonte: PNUD, Ipea e FJP (2013b).

#### 4.2.2 Observação direta

O foco da pesquisadora na observação direta durante a Reunião Ordinária do Conselho Consultivo do PLNM foi a ocorrência de posicionamentos acerca de concessão de serviços no parque entre os membros presentes, constatando-se “[...] posições ligeiramente diferentes dentro do mesmo ambiente em relação aos papéis que cada um desempenhava” (YIN, p. 129).

<sup>25</sup> Índice de Gini é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28). Acesso em: 18 nov. 2019.

Observou-se que a temática ‘concessão’ foi discutida rapidamente, com caráter informativo quanto ao andamento do processo em nível federal, comunicando-se que não tinham conhecimento quanto à data em que o edital sairia. A reação dos demais participantes quanto aos informes foi passiva.

No processo de avaliação da reunião, conduzida pelo CNPT, duas perguntas foram colocadas aos participantes: a primeira, a respeito do que tinham gostado; outra, o que não tinham gostado no encontro. Esse momento contou com o posicionamento da pesquisadora, que relatou o bom nível de participação da população – pescadores, representantes da zona primitiva do PNLN, moradores da zona rural e outros –, porque teve voz ativa em todos os momentos da reunião. Embora as pessoas não estivessem acompanhadas por membros da associação de defesa ou por representantes da Defensoria Pública, elas não se intimidaram em suas colocações. Pôde ser percebido um trabalho de empoderamento com relação aos representantes dessas comunidades, coerente ao esperado pela corrente socioambientalista (ARAÚJO, 2007, 2013) e à perspectiva de Sen (2000).

O aspecto mais trabalhado na reunião e que gerou dúvidas e focos de discussão foi a condução dos termos existentes no Termo de Ajuste de Conduta (TAC), que está sendo trabalhado em conjunto pelo ICMBio em duas comunidades. Note-se que o TAC se encontra em uma das recomendações do Ministério Público Federal (2014) como forma de asseguramento de direitos socioambientais, bem como constitui uma das previsões de solução de conflitos previstas no SNUC.

Pela documentação estudada sobre o programa Parques do Brasil – notadamente os três editais de 2018 e a minuta de projeto básico da concessão no PNLN, analisados nas subseções 4.1.1 e 4.1.2 –, a preocupação com o TAC necessitaria estar presente em todas as comunidades que habitam o interior da área protegida.

No processo de construção dos TACs, entre o ICMBio e os moradores residentes no PNLN, seria indispensável o papel de um defensor público. Primeiramente, por ser constitucional a presença de defensor para assegurar direitos às pessoas hipossuficientes. Segundo, de maneira a priorizar soluções para ações extrajudiciais, mitigando futuros custos em ações judiciais, no processo de assegurar direitos perante a justiça. Terceiro, para minimizar conflitos de interesses entre as partes envolvidas na construção dos TACs, ICMBio e moradores.

Como aspecto negativo da reunião, pelo olhar da pesquisadora, foi o pouco tempo destinado ao tema da concessão de serviços no parque durante a reunião. A justificativa apresentada foi de que, em momento anterior, havia sido discutido um pouco quanto à

concessão de serviços, além dos representantes do ICMBio também não terem muita informação para comunicar. Dado o período curto e os muitos assuntos na pauta do dia, não foi possível promover ampla discussão sobre o assunto.

O empoderamento de representantes da comunidade nas discussões também foi percebido na capacitação sobre os Sítios Ramsar ocorrida em São Luís. Percebe-se que esse tipo de evento tem potencial de equilibrar lacunas de educação formal nas lideranças locais, atenuando o Quadro apresentado na seção 4.1 em relação ao município de Barreirinhas, mas extensivo também aos outros dois municípios que se localizam no entorno do PNLN.

#### 4.2.3 Análise sobre a perspectiva dos gestores

Nesta subseção, são apresentados e comentados os posicionamentos dos dois gestores entrevistados sobre a aplicação do programa Parques do Brasil no PNLN. Estão destacadas em negrito expressões que surgem na Figura 6 da seção 3.4, configurando “núcleos de sentido”.

O Componente Humano aparece como condição indispensável na efetivação das concessões e não distante da implementação do Programa, de acordo com a coordenação responsável pelas concessões (entrevistada G1):<sup>26</sup> “A gente não vê a concessão acontecendo se o **componente humano** estiver afastado da proposta”, o que converge com o proposto pelo desenvolvimento sustentável em que a sociedade aparece como um dos pilares (OCDE, 2008) e com a perspectiva de desenvolvimento de Sen (2000).

Essa descrição evidencia que, no plano da formulação da política pública, esse componente aparece como essencial para que a concessão ocorra. Sobretudo quando a Coordenadora destaca o componente humano na entrega de bons produtos, na prestação de bons serviços, na efetiva conservação ambiental potencializada pela estruturação da área protegida decorrente da implementação do programa.

A criação de **indicadores de bonificação** foi a maneira encontrada pelos responsáveis na formulação do programa Parques do Brasil, na esfera federal, para incluir o componente humano – aqui denominada comunidade local – no processo de concessão. Esse aspecto foi apresentado anteriormente nas seções 4.1 e 4.2. De acordo com a coordenação de Negócios e Serviços do ICMBio, os indicadores são incentivos financeiros aos concessionários:

[...] Com **indicador de bonificação** é um incentivo a mais, desconta o que ele iria repassar para União financeiramente se ele adotar esses indicadores.

<sup>26</sup> A identificação de cada um dos entrevistados consta no Quadro 1 na seção 3.3; nos apêndices 1 e 2 incluem-se os roteiros das entrevistas semiestruturadas aplicadas.

A concessionária não é obrigada a trabalhar com a mão de obra local, mas, se ele contratar, ele terá um incentivo financeiro para isso...

Com uma bonificação quando você tem uma concorrência e, na fase da concorrência você tem várias empresas, elas vão apresentar um valor X de percentual, que é colocado acima do mínimo, que é o que a gente pede, a gente daria um desconto até 50%, o ágio contratual que a gente chama, essa diferença, além daquilo que a gente licitou como base. Então, ele poderia ter um 50% se ele comprovasse o atendimento de alguns indicadores. No processo de Lençóis inicial que a gente construiu tinha **três indicadores** (Grifo nosso).

A aquisição de **produtos do entorno** está entre os indicadores construídos para o PNLN. Conforme a coordenação do programa:

[...] os produtos que são importantes para o concessionário, sejam produtos que ele colocar em sua loja de conveniência, sejam os que ele, possa consumir. Produtos que tragam essa relação com a **cultura local**, conhecer o artesanato. Isso tudo bonifica, que tem no contrato, que, se ele comprovar, ele pode deduzir.

Reafirmando a preocupação elencada no seção 4.1.2, cabe lembrar que há produtores locais no entorno do PLNM mas também no seu interior.

O segundo indicador é a **mão de obra local** “[...] porque a gente acha que é interessante e importante que os locais, eles se vejam incluídos no processo de alguma maneira... sabe que o impacto que isso tem... um deles é serem considerados **“aliados para a conservação”**”. Segue a Coordenadora do ICMBio (G1):

É muito ruim também, quando o próprio visitante vai para um local e vê a população excluída; a consequência péssima que isso tem para a questão de aumento da violência nessas localidades, a questão da marginalização dos locais. Isso não é bem visto, não é considerado um **ecoturismo** modelo de **turismo sustentável**. A gente tentou por meio desse indicador fazer um estímulo desse, financeiro, para que essas pessoas possam ser contratadas.

O terceiro indicador utilizado foi **capacitação**: “[...] a gente acha muito importante, a gente sabe que a pessoa daquela localidade tem **baixo IDH**. Muitas vezes, a pessoa que está lá não tem condições de oferecer ou prestar o serviço... para fazer esse indicador com que você crie naquelas localidades”. Em complementação, afirma a Coordenadora (G1):

Nesse sentido a capacitação é importante para fazer com que você crie naquelas localidades contratos de 20 e 25 anos. Você cria condições para que as pessoas venham a ser capacitadas e incluídas dentro desse processo.

Os formuladores do Programa relataram que a concessionária não tem obrigação de contratar mão de obra ou produtos locais, mas a indicação é pela recomendação “a gente não tem como obrigar, tentamos obrigar nos outros contratos. A experiência de outros órgãos é pela recomendação” (G1). Nesse ponto, conforme já indicado anteriormente nas seções 4.1 e 4.2, a pesquisadora acredita que cabe, no mínimo, o debate sobre o incentivo aos

concessionários para beneficiar a comunidade local não contemplar elemento algum de obrigatoriedade.

Se, por um lado, as experiências de outros órgãos apontam para a não obrigatoriedade ao concessionário no sentido da contratação de mão de obra e de produtos locais, por outro, a não obrigatoriedade nos editais de concessão pode gerar consequências mais excludentes em cenários com baixo nível de educação. Acredita-se que a alternativa seria atuar em redes de parceiros, com o objetivo de fortalecer a capacitação das pessoas para o trabalho.

Isso implicaria alto grau de envolvimento de segmentos diversos do governo que exercem impacto direta e indiretamente nessas comunidades. Em parte, essa ação foge das ações do órgão executor do SNUC, ICMBio, e requer o envolvimento de outros segmentos, quando entra em cena a intersetorialidade da política pública.

A gestora entrevistada destaca o envolvimento de outros setores para a efetividade do programa. A estruturação mais consistente, segundo ela, cabe também a outros órgãos, como **Ministério do Turismo**, Instituto Brasileiro de Turismo (**Embratur**), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (**Sebrae**) e instituições financeiras, entre outros.

A exemplo do fortalecimento mediante o Sebrae, quanto à capacitação das comunidades tradicionais, afirma a Coordenadora do ICMBio (G1):

Os destinos precisavam ser estruturados. Sejam os acessos, sejam questões que perpassam nossa atuação, como esgotamento sanitário, como a questão de coleta de resíduos sólidos, questão relacionada à captação de água, são coisas que elas se repetem em vários locais. E a própria capacitação também do *trade*, que é muito trabalho do Sebrae. Então, tudo isso tá sendo olhado conjuntamente por uma série de instâncias.

Dada a complexidade em implementar um programa como o Parques do Brasil, há necessidade da colaboração de vários atores para sua efetiva execução, como já discutido no capítulo destinado a revisitar as discussões teóricas.

Apesar do pouco envolvimento com o assunto pelo gestor do PNLM (G2), haja vista o pouco tempo no cargo, bem como a mudança da conjuntura política, foi possível depreender o baixo grau de comunicação deste com a coordenação do programa em nível federal, em relação ao andamento e diretrizes da concessão para a localidade.

O gestor do parque (G2) percebe como positiva a concessão de serviços no âmbito do PNLM, que permitirá, no seu entender, despender mais tempo para a fiscalização e a conservação da Unidade de Conservação. Igualmente entende como positiva para a comunidade a concessão.

Também, nesse mesmo grupo dos gestores, buscou-se levantar o conhecimento da linha de financiamento e da capacitação que pudesse preparar e potencializar a comunidade no aprimoramento dos produtos e dos serviços oferecidos.

Em razão da falta de conhecimento desse assunto por parte dos entrevistados, infere-se a inexistência de qualquer movimento por parte dos atores que poderiam dar suporte nessa área no momento que antecede a concessão, o que preocupa.

No entanto, a entrevistada G1 levantou a necessidade de linhas de financiamento aos futuros concessionários, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (**BNDES**), de maneira assegurar-lhes a viabilidade econômica. A linha de financiamento seria no sentido de fortalecer os futuros concessionários, em parques com **viabilidade econômica** menos atrativa, mas com potencial para o turismo sustentável. A entrevistada G1 não tem conhecimento de possíveis linhas de financiamento aos pequenos produtores.

#### 4.2.4 Análise a partir da percepção das comunidades

Nesta subseção, é analisada a percepção do informante-chave e dos outros moradores locais entrevistados sobre o processo de concessão no PNLM no âmbito do programa Parques do Brasil, bem como seu nível de preparo, sua relação com o parque, o conhecimento de formas de capacitação para a oferta de serviços e sobre financiamento, tendo em vista o aprimoramento de seus produtos, entre outros elementos. Também aqui estão destacadas expressões que surgem na Figura 6 da seção 3.4, configurando “núcleos de sentido”. Contudo, nas falas dos moradores, parte dos destaques são aproximações aos núcleos de sentido, não as expressões literais.

As entrevistas conduzidas com os membros das comunidades (MA-MO)<sup>27</sup> e com o informante-chave (IC) iniciaram com a pergunta: “Qual sua relação com o PNLM”? As respostas encontram-se sintetizadas no Quadro 4.

Suas respostas foram no sentido de consciência no tocante à proteção ambiental, como é o caso da entrevistada que mora na ponta do mangue, produtora de mel orgânico (ME). Como consciência de conservação e da forma de obter renda, tem-se o relato da entrevistada moradora na zona primitiva do parque, que presta serviço de hospedaria e alimentação aos turistas de *trekking* de longa distância:

[...] que antes a gente vivia e outras formas e outras maneiras, como que fosse, criar animais vender, pescar, roçar, vivíamos dessas três formas. Hoje deixou de pescar só

<sup>27</sup> A identificação de cada um dos entrevistados consta no Quadro 1 na seção 3.3; nos apêndices 1 e 2 constam os roteiros das entrevistas semiestruturadas aplicadas.

para comer mesmo, não vende mais, deixou de desmatar. Onde tem muita vegetação a duna vai entrar, mas vai demorar bastante, e onde está desmatado a gente desmata, faz a roça, plantio, feijão, arroz, milho, batata, depois da castanha do caju ele vai virar..., mesmo assim a duna entra rápido. Então a gente cancelou desmatamento e deixando só os que tava percebemos que a duna tá entrando mais ou menos, então eu acredito que não tem, não tem como conservar o nosso parque melhor do que nós, anoitece, amanhece nele. (MO)

O morador MA, quando questionado de sua relação com a natureza, demonstra a importância de cuidar do espaço do parque ao visitá-lo, o que é evidenciado nesses moradores [aliados à conservação]: “só lazer só você poder entrar qualquer hora, tomar aquele banho, e quando chega lá é maior cuidado que a gente tem, leva os sacos para botar o lixo, porque a gente vê que a gente tem de valor”.

A entrevistada MB relatou sua forma de subsistência, que indiretamente tem relação com o parque, uma vez que sobrevive da venda de castanha e fruta aos turistas: “esse pessoal que mora aqui, a **renda** dele é **só caju**, aqui da região é só caju, só.” Relatou ainda que sua vida e a de seus vizinhos é influenciada pela passagem dos turistas: “Aqui não tem mais feriado, nem domingo, nem segunda, tudo é um dia de turista, tem dia que passa sessenta carros, é demais, todo santo dia não tem mais feriado não, é direto. Outro dia nós fomos para igreja e tinha uma fileira de carro, demorou até”.

Houve um relato relevante sobre as condições de vida no PNLN, que vê com tristeza: “Para as crianças que nasceram lá, tão tendo que sair de lá de perto, não poder fazer uma casa”. Essa passagem reflete a necessidade de construção do TAC, de maneira que possa assegurar à população residente dentro do parque qualidade de vida, sobretudo nos locais de moradia, conforme prevê o SNUC.

O morador MA acrescentou com uma perspectiva que conversa com as preocupações dos socioambientalistas (ARAÚJO, 2007; 2013):

[...] tipo eu tenho meu transporte. E aí, eu moro aqui, eu tenho que ajeitar um povo bem aqui, nós aqui mas cinco pessoas, se a gente for nas dunas e ele estiver tiver lá, o ICMBio, eles vão multar a gente. Para gente é complicado, a gente que mora aqui, que nasceu aqui, que vive aqui, a gente não poder ir lá hoje, é difícil demais, é ruim. E aí o povo lá de fora pode. Eles pagam, tem o *voucher* que eles pagam, uma taxa pelas agências, pagam, eles podem ir, mas a gente, que é daqui, nasceu, tá morando bem pertinho, a gente não pode ir.

Essa perspectiva aparece evidenciada também nos argumentos dos autores More e Manning (2004), que estudam a função pública de parques nacionais em países como Estados Unidos e Canadá. Em seu trabalho, eles destacam o fato de que a ênfase na eficiência econômica na gestão dessas áreas pode engendrar uma perspectiva excludente e que acaba

“transferindo os benefícios dos parques nacionais das classes média e baixa em direção à elite” (MORE; MANNING, 2004).

Tem-se assim um aspecto relevante de se considerar quanto à percepção e envolvimento da comunidade local, o qual está na garantia de acesso às áreas ambientalmente protegidas, aqui representadas pelos parques nacionais.

Para o informante-chave e os moradores MC e MD, a relação com o parque está na diversão, mas, como é difícil de entrar, pois precisa pagar ou conhecer alguém credenciado, fica mais difícil. Atualmente, uma das formas de acesso a certas áreas do PNLM é por transporte motorizado, considerando a grande distância de um lugar para outro. A outra forma é a pé, opção aplicada normalmente à zona primitiva, nas chamadas “travessias”, sempre acompanhadas de um guia credenciado. Os moradores que vivem dentro do PNLM são os únicos com permissão para entrar sem pagamento de *voucher*.

Por sua vez, as artesãs moradoras no povoado de Marcelino relataram sua relação como forma de subsistência do PNLM: “Nós somos um **ponto turístico**, fazemos parte da rota deles, eles vêm aqui conhecer o processo do **nosso tingimento** e comprar nosso artesanato”.

**Quadro 4 – Síntese dos relatos referente à relação dos moradores com o PNLM**

<b>Informante-chave (IC)</b>	Lazer. Eu nasci e moro aqui no povoado, no entorno. Temos plantação de caju.
<b>Comunidade/ Massangano II (MA-MB)</b>	Vamos ao parque para diversão, ver as dunas e tomar banho. Nasci no povoado e trabalho com transporte das crianças para a escola do povoado. Nasci aqui e planto caju, sou aposentada, mas ainda trabalho.
<b>Comunidade/ Massangano I (MC-MD)</b>	Vou ao parque muito pouco. Já aposentei. Eu nasci e vivo com minha família, tenho uma rocinha.
<b>Comunidade/ Ponta do Mangue (ME)</b>	Produzo mel orgânico, abro minha casa para a universidade. Tenho um documento deixado pelo meu pai com data de 1917 [sobre a posse da terra]. Saí para estudar.
<b>Comunidade/ Marcelino (MF-MN)</b>	Nascemos aqui, moramos desde a época dos nossos avós, ponto turístico.
<b>Comunidade/Baixa Grande (MO)</b>	Nasceu no povoado, fonte de renda. Turismo do parque, turismo de base comunitária.

**Fonte:** dados da pesquisa, set. 2019.

A partir da segunda pergunta, desenvolveram-se as questões sobre o processo de concessão, com as seguintes perguntas: “Você ouviu falar que parte de alguns serviços serão concedidos à iniciativa privada (empresa) para fazer gestão/ administração/exploração? Como você ficou sabendo? Como você percebe o processo de concessão? O que você acha do processo de concessão?”

O entrevistado que relatou conhecimento formal por meio do órgão oficial foi o considerado informante-chave, que atua como Presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Barreirinhas. De acordo com ele, houve uma visita do Ministro do Meio Ambiente, em junho de 2018, em que ele falou a respeito de alguns serviços do parque que seriam concedidos à iniciativa privada.

No entanto, foi de maneira rápida e, disse ele ainda, nunca mais vieram: “não sabemos como e quando”:

Eu lembro que, no mês de junho, o Ministro esteve aqui, mas, assim, falando do que era para ser, me passou, explicando que isso ia acontecer.  
Para nós, do sindicato, tem muitas dúvidas, de a gente... como vai ficar as comunidades, essa concessão, os serviços prestados, é a comunidade que vai ser contratada, como é que fica a vida dessas pessoas, ninguém sabe.  
Se for lá nas comunidades dentro do parque aqui de Barreirinhas, ninguém sabe como é que isso vai lidar, **impactar nas famílias**<sup>28</sup> das que já estão lá e aí vem os serviços e elas não podem oferecer nada; é uma preocupação muito grande a nossa.  
(IC)

O entrevistado mostra, assim, preocupação séria com os efeitos da concessão à iniciativa privada, notadamente para as comunidades localizadas dentro do PNLM. De fato, como comentado anteriormente, essas populações estão em posição frágil em face da perspectiva de privatização de serviços, em especial, se não for assinado TAC que assegure sua permanência.

A outra entrevistada que ficou sabendo foi a MO, que faz parte do Conselho Consultivo do PNLM: “Sim, fiquei sabendo do próprio **ICMBio**, mas de uma maneira rápida”. Acrescentou também não saber quando, como e se poderiam permanecer na localidade onde moram. Tal situação gera insegurança para a população, principalmente aquela residente dentro da área do parque.

Os demais, ao serem indagados(as) quanto à percepção deles em relação ao processo de concessão, relataram que “**ninguém veio aqui**” e “ficamos sabendo pela televisão, no jornal, que venderiam nosso parque.” A moradora de Massangano II comentou que “esse serviço de concessão vai deixar as pessoas mais pobres”, “não teremos direito a banho, nem um peixe pra comer”.

Essas falas iniciais demonstram a lacuna entre o programa Parques do Brasil e a população local, tal como é formulado e implementado, de maneira que corrobora a premissa assumida e evidenciada pelos autores Vieira, Hoffmann e Aberton (2018): “Outras diferenças dos modelos iniciais são maior foco sobre a geração de negócios e a ausência de um

<sup>28</sup> As palavras “impactar nas famílias” presentes no relato acima foram inseridas nos núcleos de sentido pela pesquisadora como: qual o impacto no povoado?

reconhecimento explícito da população local como beneficiária final da economia do turismo.”

Tal premissa converge com o levantado na pesquisa de campo, em que não se identificou qualquer ação, por parte dos gestores do programa, com a finalidade de conscientizar a população local acerca do que vem a ser a concessão no âmbito do PNLM, nem quais os benefícios que ela poderia levar para a região, sobretudo à população mais vulnerável, de acordo com dados de estudos de Impacto de Viabilidade Econômica, que apoiou o governo para implementar esta ação.

Foi percebido nos relatos dos entrevistados nas comunidades um ressentimento pelo fato de terem sido esquecidos, uma vez que se mostram como parte do processo: “**a política pública não chega aqui**”, foi uma das falas. De fato, essa lacuna é incoerente com o paradigma do desenvolvimento sustentável e com as concepções de desenvolvimento que incluem justiça social, como se mostrou neste trabalho.

Após a pesquisadora fazer a intervenção sobre o que seria a concessão conforme o programa, as respostas quanto à percepção sobre a concessão foram “pode ser bom, se a gente estiver inserida no processo” e “acho que não tem problema cobrar, porque ninguém mantém sua casa sem dinheiro”. Às vezes, percebe-se o medo, não desprovido de fundamento: “Será que vão tirar nós daqui?”; “Fazemos parte da rota dos turistas, espero que essa empresa não tire turista daqui.”

Ainda nessa perspectiva, a preocupação das artesãs surge nesses relatos:

[...] **o artesanato é independência financeira da mulher**, nós vivemos disso. São vinte e cinco famílias que moram no povoado de Marcelino, mas se essa empresa aí não incluir a gente, estamos sem saber o que fazer. Os turistas compram nossos produtos. Nós somos um **ponto turístico**. Os turistas vêm até aqui. Eles fazem a compra do material. Mostramos tudo pra eles. Depois eles vão e compram as peças. Eles vêm visitar os Lençóis. A gente está dentro da **rota dele**. É aqui que eles acabam conhecendo como é que chega nesse produto final. Porque o artesanato tem aqui e lá no centro. Eles têm a curiosidade de estar conhecendo como é produzido, como é o processo de tingimento, a extração da fibra. E aqui a gente mostra tudo isso. As agências trazem, eles incluem no roteiro. Aí a gente mostra tudo, como se inicia, como se finaliza. E acaba que a gente é beneficiado através disso, que eles vêm pra conhecer o parque. Só que a gente ainda não sabia como vai ser a privatização dos Lençóis. Nós somos uma **comunidade quilombola** também. Não veio ninguém dá uma palestra, por parte da prefeitura ou de algum outro órgão. Do governo federal ou estadual. Pra dizer quais **os impactos**<sup>29</sup> e o que vai trazer de benefícios pra comunidade. A gente espera que a gente esteja inserido nesse novo ciclo, que vai iniciar, que alavanque mais a nossa produção, dê mais esperança, mais expectativa de lucro melhores pra gente. Nós estamos com um **investimento**.<sup>30</sup> Nessa parte aí, era feito o artesanato, uma construção antiga. Hoje estamos fazendo

<sup>29</sup> As palavras “Os impactos” presentes no relato acima foram inseridas nos núcleos de sentido pela pesquisadora como: qual o impacto no povoado?

<sup>30</sup> A palavra “investimento” presente no relato foi inserida nos núcleos de sentido como: custeio Banco do Brasil.

de alvenaria, porque estava tendo muita complicação devido aos produtos não estava bem conservado, muita poeira, também a questão da chuva (Moradoras F-N)

O morador MA, quando indagado como percebe esse processo de concessão – bom ou ruim, ou ainda nem passou pela sua cabeça:

É aquela questão: enquanto isso não chega mesmo, você não se prepara, você só ouve e deixa acontecer, não se você não se prepara mesmo. Agora beneficiar, vai beneficiar algumas coisas, mas todo mundo não, todo mundo não vai, porque quem que vai de conseguir entrar a gente!? Ó, você chega hoje que ainda não está, ainda pode entrar, ainda todo mundo, todo mundo ainda pode entrar, mas você chega hoje em Atins, você vê que carestia está lá em cima das coisas, por quê? Por causa dos turistas. A gente não tem mais vezes não, tem só emprego, porque, tipo, eu fui no Atins na casa de uma família lá, a família quase toda está empregada em uma pousada, para ela tá bem, só que é uma família só, quantas famílias tem no Atins? Que não estão sendo beneficiada, estão sendo prejudicadas, por quê? Estão dizendo que vende seus terrenos, porque preço que tá botando para vender, meu amigo, é lá em cima, o cara se sente obrigado, aí tá saindo de lá, ele é obrigado a sair, ele tem que sair, o preço do rapaz é muito dinheiro, que ali ele acha está sendo beneficiado, eu acho que não, ele não tá sendo beneficiado, não, ele está se prejudicando, ele não vai mais poder entrar lá, quando e como, mas nunca ele vai entrar lá, porque ele vendeu, como é que ele volta lá, ele não volta mais.

Ainda na perspectiva apontada pelo entrevistado MA: “Quando o empresariado chega nos Lençóis, ele chega para visar lucro, é isso, ele então vai ter que comprar a terra e quem tá lá vende”. Depois que a pessoa se arrepende, segundo ele, “já é tarde”.

Nas falas, percebe-se a ausência de conhecimento sobre as instituições e organizações de defesa, como a defensoria pública, de maneira a assegurar os direitos das populações residentes.

Também se constatou que a comunidade precisa se empoderar a ponto de impedir a entrada de especuladores, de modo a não vender seus lotes, mas é necessário que se potencializem formas de sobrevivência para que os moradores possam permanecer na localidade.

A preocupação dos relatos acima se fundamenta pela iniciativa do Projeto de Lei do Senado nº 465/2018,<sup>31</sup> que altera os limites do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. Uma das regiões em que os limites podem ser reduzidos pelo PL é o canto do Atins e Ponta do Mangue (Figura 7), que se localizam próximo ao povoado de Atins, relatado acima com grande valorização imobiliária.

Ao serem questionados quanto ao grau de conhecimento em relação à lista de serviços previstas no projeto básico da concessão no PNLN, ou seja, quando indagados acerca de qual era o nível de preparo em relação à lista de serviços, os relatos foram:

<sup>31</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134725>. Acesso em: 10 jan. 2020.

[...] **a gente não tem como oferecer**, como é que a gente tem como oferecer, você tá rodando nos interior desses aí, você está vendo a dificuldade que é para rodar nele, como é que eu vou poder pagar um estacionamento, se minha renda aqui é baixa. É só castanha, só o que a gente colhe aqui é castanha, o caju é todo estragado, não tem nenhuma beneficiadora da polpa do caju. Como é que eu vou poder ter esse para alugar aí, não tem bicicleta, essas coisas, como é que eu vou poder ter, se chegar ao ponto de ter uma fábrica aqui, a gente aqui é o, aí aonde entra agora alugar a bicicleta é onde entra o povo lá de fora, porque a gente não tem condições. Você pode ver, Barreirinhas, o centro de Barreirinhas, quem mora hoje no centro de Barreirinhas, você não vê mais uma pessoa daqui, nativo daqui, no centro de Barreirinha, não. Beira Rio, tá tudo tomado de quem do povo de fora por causa do dinheiro, que, aí fica tudo absurdo, os preços, tudo lá em cima, o povo daqui do interior não tá tendo vez não; a única chancezinha que tem é trabalho, se conseguir um emprego é difícil, a primeira coisa que vem aqui para alugar quadriciclo, como procurar quem tem um quadriciclo? Não procura; procura quem tem dez, que ele já vê que o preço vai ser melhor alugar quinze. Nossa, a gente quer quinze quadriciclos, eu vou procurar, vão procurar eu que só tem um, não. É por isso que a gente não tem vez. (MA)

Olha eu vejo o seguinte dentro das **comunidades tradicionais** do parque, elas não estão preparadas até para essa função, assim, que elas têm a produção de caju, eles têm, a própria castanha do caju a produção local eles têm. Agora, se não tiver um preparo antes para que eles possam vender, comercializar lá dentro para o turista, eles vão ficar de fora, não tem como, não tem como eles ficarem dentro de uma chamada dessa, ele não tem preparo para isso. (IC)

É importante ressaltar que isso reflete a ausência de ações com a finalidade de capacitação desenvolvimento do comércio e serviços (*trades* nas falas de G1) para esse grupo, pois, como percebido nos relatos acima, é evidenciada precária condição dos moradores nesta perspectiva. Nesta linha, os autores Costa e Bronzo (2012, p. 55) evidenciam: “Um exemplo óbvio é quando a privação da sociabilidade reduz as oportunidades econômicas que advêm dos contatos sociais, seja através do conhecimento da oferta de vagas de trabalho, seja de acesso a créditos e subsídios econômicos.”

Observa-se a ausência de instituições de pesquisa e fomento que possam dar apoio com a finalidade de agregar valor e aproveitamento nas formas de subsistência da comunidade local, bem como responder a questionamentos relativos às dificuldades dos entrevistados, tais como: “eu já perdi cliente, porque ele percebeu que a casa era de alvenaria e tinha banheiro como tem na cidade, mas eu nasci e criei meus filhos aqui, eu quero dá o melhor pra eles” (Apêndice 4). Essa ausência é prejudicial para a sustentação do **ecoturismo** e **incentivo ao turismo local**.

Outra dificuldade citada diz respeito à falta de aproveitamento do caju: “o caju é todo desperdiçado, nós só aproveitamos a castanha” (Apêndice 5). Mais de um relato fez referência à criação de peixe: “eu queria criar peixe melhor”. Também aparece dificuldade na forma de criação dos animais: “eu cerco aqui em casa, para os animais não atrapalharem os turistas”.

Percebe-se que a falta do conhecimento técnico de como aproveitar melhor o caju e de como criar animais é fator limitante. Isso se reflete em prejuízo para potencializar os ganhos com a visitação. No caso da criação dos animais, pode acarretar a perda de qualidade quanto à contemplação das belas paisagens pelo turista. Esse relato foi da moradora residente da zona primitiva do parque, que tem um espaço belíssimo rodeado por dunas, que oferece uma **experiência diferenciada** aos turistas que fazem a travessia à pé, mas cercado por causa dos animais.

As artesãs disseram estar preparadas, porém afirmaram a necessidade de a empresa que vier a administrar o parque, “que ela sente junto com a gente. Porque estamos acostumadas com turista e dependemos do turismo.” Elas são formalizadas enquanto cooperativa desde 2001. Tiveram o apoio de um ator relevante neste processo de capacitação: “nós fomos reconhecidas pelo **Sebrae** para receber capacitação, eles vieram com a ideia da gente criar um grupo de artesãs. As mais velhas faziam parte, mas não faz mais por questão da idade e problema de saúde”.

Inversamente da passagem anterior, percebe-se, no relato acima, a importância da **capacitação** também em serviços, que é muito o trabalho do Sebrae, de acordo com a coordenação do programa. Evidencia-se então que, quando a população é capacitada para o trabalho, ela responde de alguma forma, de maneira que contribui para melhorar as condições de vida por meio do trabalho.

A moradora de ponta do mangue sente-se capacitada para vender mel orgânico. No entanto, não consegue realizar benfeitorias no local, em razão de a propriedade estar dentro do PNLM e por não ter o Cadastro Rural (CAR), documento imprescindível para obter financiamento. Cabe explicar que, pela legislação, será inviável registrar a posse no interior do parque. No CAR, a declaração nessa situação constará como pendente.<sup>32</sup>

Assim, as duas moradoras entrevistadas cujas terras localizam-se dentro do PNLM, não podem auferir financiamento para realizar benfeitorias no local, que, indiretamente, poderia gerar benefícios na prestação de serviços aos turistas e potencializaria sua renda.

Um aspecto positivo evidenciado nos relatos dos moradores, que converge com o relato da gestão do programa, é que a população se percebe como aliada à conservação ambiental, pois vê o território como lugar “sagrado”, o “parque é nosso, ele é lindo demais”. Essas pessoas relatam que é preciso cuidar para preservar, o que demonstra consciência ambiental e apropriação do espaço **[aliados para conservação]** (Apêndice 6).

---

<sup>32</sup> Ver explicação constante em: <http://www.florestal.gov.br/o-que-e-o-car/61-car/167-perguntas-frequentes-car#car3>. Acesso em: 16 jan. 2020.

#### 4.2.5 Discussão integrada

Alguns pontos de convergência podem ser destacados da teoria com o resultado do estudo empírico, entre eles o reconhecimento de que a localidade possui baixo índice de desenvolvimento humano. Esses fatores aparecem nos relatos da população, quando fazem referência à dificuldade de acesso à educação, à locomoção, ao cuidado com a saúde, bem como ao fato de não se sentirem preparados para competir em igualdade com grupos mais estruturados. Aparece também no relato da coordenação do programa a necessidade da entrada de outros atores. Evidencia-se que somente a estruturação das UCs, por meio das concessões, não se traduz em melhoria direta à população, o que demonstra a complexidade da ação, como já citado: “crescimento econômico de uma sociedade não se traduz automaticamente em qualidade de vida e, muitas vezes, o que se observa é o reforço das desigualdades” (PNUD, 2013, p. 23).

Embora a ênfase deste trabalho tenha sido o modelo de concessões de serviços à iniciativa privada, que governo federal pretende implantar em larga escala, por meio do Programa Parques do Brasil, existem outros modelos, como apontado no trabalho de Rodrigues e Abrucio (2019), no qual os autores elencam alguns marcos regulatórios que constituem os arranjos intencionais no âmbito da gestão das Unidades de Conservação, a exemplo da permissão e autorização.

Diante dos resultados apresentados neste trabalho, a reflexão que se faz é se o modelo de concessão de serviços com a iniciativa privada é a melhor estratégia para aprimorar a gestão das UCs, no caso brasileiro. Dadas as questões, o que será feito dos parques com baixa viabilidade econômica? Qual a resposta para a questão social nas localidades com baixo IDHM? E, o que será feito com as populações tradicionais residentes nestas áreas?

A tentativa na pesquisa aqui apresentada não foi tecer críticas ao processo de concessão das UCs à iniciativa privada, dado que demonstra ser alternativa para a estruturação dos parques nacionais e para melhorar os destinos turísticos nessas unidades. Porém, foi preciso refletir a respeito de como a população, considerada vulnerável, percebe o processo e de que maneira está preparada para ser inserida nele, pois, além de ser um grupo atingido diretamente pelo processo de concessão, tomando-se em consideração o que diz Souza *et al.* (2017, p. 3), “[...] muitas UC estão localizadas em regiões rurais e remotas onde os impactos econômicos dos gastos de visitantes geram fontes alternativas de renda e redução da pobreza para as comunidades locais”. Isso foi evidenciado pela observação direta e no percurso para

aplicação das entrevistas. Para esse grupo, os efeitos negativos do processo de concessão podem ser perversos, caso não estejam incluídos nos efeitos positivos da concessão.

Os resultados da análise dos editais lançados no âmbito do programa, bem como a minuta de projeto básico do PNLM, geram preocupação. Verificou-se a inserção de alguns mecanismos para inclusão da população delimitada no estudo, porém de forma posterior à concessão e, no caso da minuta do projeto básico do PNLM, não incorporou a população residente no interior do PNLM, tampouco ficou claro o que seria feito com ela.

Nas entrevistas com os gestores, não foram identificadas ações que pudessem fortalecer os produtos e a mão de obra local no PNLM, o que causa preocupação, de acordo com Sen (2000), pois os problemas surgem não da “existência de mercados em si”, mas do “despreparo para usar as transações de mercado”, o que ficou evidenciado em vários relatos das pessoas entrevistadas. Dessa maneira, vai-se na contramão ao apontado pela OMT, de que o ecoturismo, quando planejado, pode promover a integração social inclusiva.

Outro ponto de convergência com a literatura, sobretudo acerca da percepção social como aliada para o poder público quanto à leitura da realidade, responde parcialmente a pergunta de pesquisa de que a população entrevistada percebe a concessão como ação distante dela, mas com efeitos sobre ela. Porém, a percepção dos moradores entrevistados é de que eles têm baixa capacidade de agir quanto aos seus direitos, situação comumente encontrada em grupos vulneráveis.

Em razão do quantitativo pequeno de entrevistados, a generalização dos resultados apresenta limitações. Porém, observa-se em toda população entrevistada a identidade com o local. Nenhum dos entrevistados demonstrou insatisfação em viver na região, posto que apenas relataram dificuldades enfrentadas no dia-a-dia.

Ao menos quatro dos grupos de moradores entrevistados demonstraram alto envolvimento com o parque: as artesãs, a produtora de mel orgânico, o informante-chave e a moradora localizada na zona primitiva do parque. Os demais, apesar de não se envolverem diretamente com o parque, veem nele um lugar “bonito demais.”

Na sequência, passa-se às conclusões da pesquisa e recomendações.

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Esta pesquisa se propôs a levantar a percepção de moradores residentes em áreas rurais, reconhecidas como população tradicional ou não, quanto ao processo de concessão à iniciativa privada de serviços no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM). A população em foco tem relação direta com a terra e é considerada vulnerável frente à dificuldade em auferir renda, ao acesso às informações e a assegurar seus direitos, sendo que, de alguma maneira, a comunidade local será afetada positiva ou negativamente como um todo pelo processo de concessão.

Para respaldar o trabalho no campo, foi necessário levantar informações acerca do que se propõe o programa Parques do Brasil enquanto política pública, de modo a compreender sua configuração e sua finalidade. Também se fez uma análise dos editais realizados no âmbito do programa, com a finalidade de obter um comparativo para a minuta de edital do PNLM.

Configurou-se necessário levantar elementos básicos do posicionamento dos gestores do programa em nível federal, bem como entrevistar o chefe do parque, o que foi determinante para esclarecer pontos não identificados em documentos oficiais e para obter uma dimensão da aplicação da implementação da política pública.

A observação direta foi relevante para reafirmar tanto o que evidenciaram os dados quanto ao IDHM na região, como para compreender e vivenciar a aplicação dos instrumentos de participação social, em nível local, na política nacional do meio ambiente.

Pelos resultados obtidos na pesquisa, conclui-se que a percepção da população local entrevistada é de preocupação em relação à concessão de serviços à iniciativa privada no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM), sobretudo pela falta de conhecimento sobre o andamento do programa e a assimetria nas informações foi o que se evidenciou nos relatos da comunidade.

Esse quadro tem forte potencial para agravar a desigualdade social no local, porque afasta a possibilidade de comunidade de se integrar na política pública e lutar pelos seus direitos. Uma política pública que apresenta elementos positivos pode não gerar benefícios para grande parte da população residente, sobretudo nas áreas rurais. Mesmo o chefe do parque não detinha informações detalhadas sobre a implementação do programa Parques do Brasil à área protegida em foco.

Embora, por parte dos gestores, tenha sido expressada a preocupação de que “os locais” sejam incluídos no processo de alguma maneira, não foi esta a percepção trazida pela

comunidade entrevistada, que, pelos relatos, se mostrou estar bem fora do processo. Desse modo, os resultados corroboram a premissa assumida neste trabalho, de que é dado maior foco na geração de negócios e não ao reconhecimento da população local como beneficiária final da economia do turismo.

Como dito, obstáculos totais à concessão à iniciativa privada não foram encontrados nas manifestações da comunidade, mas surgiram preocupações importantes e fundamentadas sobre os seus efeitos, com especial atenção para as populações que moram no interior da Unidade de Conservação e, como tal, estão em situação de fragilidade jurídica.

Nem nos relatos nem nas publicações oficiais pesquisadas foram percebidas iniciativas com a finalidade de preparar a comunidade para beneficiar-se dos incentivos que o processo de concessão possa gerar aos residentes, além daquelas que já existem independentemente do programa, a exemplo da atuação do Sebrae.

Se, por um lado, as parcerias público-privadas parecem ser a alternativa viável para a estruturação das UCs, por outro, poucos são os estudos que evidenciam de que maneira ocorre a permanência e a elevação da qualidade de vida das comunidades tradicionais e outras populações rurais.

Nessa perspectiva, ações conjuntas com centros de pesquisa e com instituições de fomento podem tanto agregar valor ao turista, que vivenciará boas experiências com o olhar voltado ao social, ao econômico e ao ambiental, como trazer benefícios para a localidade como um todo, o que, de fato, receberá como consequência os frutos do turismo sustentável.

As discussões acima demonstram a existência de uma política complexa, em que há muitos interesses envolvidos. Nem todos parecem estar tendo a participação necessária no processo de implementação do programa Parques do Brasil no PNLM. A comunidade se sente excluída e assim parece estar realmente. Há, também, a falta de ações que contem com a participação de diferentes atores, de modo que reflitam políticas intersetoriais no processo. A conexão com os entes federativos, o Estado do Maranhão e prefeituras, parece insuficiente, mas as afirmações sobre esse ponto específico demandariam pesquisa complementar.

Recomenda-se a presença de um defensor público no processo de construção dos Termos de Ajuste de Conduta (TACs), para assegurar os direitos dos moradores das comunidades que vivem dentro do parque e evitar possíveis distorções.

Quanto ao aprimoramento do programa Parques do Brasil, sugere-se a verificação da presença ou ausência do aproveitamento dos indicadores de bonificação, com benefício à população local, sobretudo para as comunidades tradicionais. Essa verificação é possível nos três contratos de concessão em aplicação, no âmbito do programa, com editais publicados em

2018. Uma avaliação consistente das concessões em implementação pode apoiar ajustes importantes nos editais futuros.

Recomenda-se a realização de pesquisa para levantar a existência de correlação entre geração de benefícios pelo ecoturismo e melhora nos níveis de qualidade de vida para a população local delimitada: pequenos produtores ou população tradicional. Os dados que balizaram o programa foram no sentido de viabilidade econômica e de aumento de emprego direto e indireto com a estruturação das UCs, no entanto pouco disso foi observado em relação às pessoas que lá viviam.

Talvez seja aconselhável a inclusão de regras com cunho obrigatório nos próximos editais, em substituição à bonificação, no que se refere a fomentar produtos e serviços locais, principalmente em regiões com baixo desenvolvimento humano. O ICMBio deveria realizar estudos nesse sentido.

Sugere-se, ainda, a inclusão do indicador “Gestão para o Desenvolvimento Sustentável do Entorno” em todos os editais de concessão no programa Parques do Brasil, enquanto premissa orientadora da ação, pois, nas discussões apresentadas neste trabalho, deveria ser um indicador norteador de qualquer ação em Unidades de Conservação. Espera-se que a estruturação das UCs, por meio das parcerias público-privadas, potencialize uma gestão sustentável em que há justiça social, com equilíbrio na sociedade entre economia e meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas**. Dissertação (mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. 2007.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom**. Tese (doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. 2013.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Almedina Brasil, 2016.
- BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.
- BEZERRA, Nelissa Peralta. Ecoturismo de Base Comunitária na Amazônia: Uma Análise Comparativa. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, Rio de Janeiro, p. 3-4, jan. 2012. ISSN 1980-6965. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/oit/article/view/5808/4520>. Acesso em: 02 jan. 2020. Doi: <http://dx.doi.org/10.12660/oit.v7n1.5808>.
- BRASIL. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm)
- BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm). Acesso em: 02 abr. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018**. Altera as Leis nºs 11.516, de 28 de agosto de 2007, 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13668-28-maio-2018-786761-norma-pl.html>
- BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso em: 06 out. 2018.
- COSTA, Bruno L. D.; BRONZO, Carla. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Minas Gerais: Ed. Puc Minas, 2012, p. 50-81.
- FAVILLA. Kátia Cristina. **Encontros Neocoloniais: o estado brasileiro e os povos e comunidades tradicionais**. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, UNB, 2017.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; MACHADO, Raphael Amorim; PEREIRA, Ana Karine. Implementação de Projetos de infraestrutura e (Re)produção de desigualdades: os casos de Belo Monte e da Transnordestina. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019. Cap. 6. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9323>. Acesso em: 01 ago. 2019.

HOWLETT, Michel; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Políticas Públicas, seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integral. Trad.: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Limite Municipal, Base Contínua**. 2017. Disponível em: [ftp://geoftp.ibge.gov.br/cartas\\_e\\_mapas/bases\\_cartograficas\\_continuas/bc250/](ftp://geoftp.ibge.gov.br/cartas_e_mapas/bases_cartograficas_continuas/bc250/). Acesso em: 22 dez. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua. **Renda per capita 2018**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23852-ibge-divulga-o-rendimento-domiciliar-per-capita-2018>. Acesso em:

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação para Biodiversidade. Programa **Parques do Brasil**: visitar é proteger! Estratégias de implementação da visitação em unidades de conservação federais: prioridades de execução 2018-2020, 2018. Disponível em: [http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/parques\\_do\\_brasil\\_estrategia\\_d\\_e\\_implementacao\\_visitacao\\_2018\\_2020\\_ICMBio.pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/parques_do_brasil_estrategia_d_e_implementacao_visitacao_2018_2020_ICMBio.pdf). Acesso em: 24 abr. 2019.

IES – International Ecotourism Society. **What is ecotourism?** 2019. Disponível em: <https://ecotourism.org/ties-overview/>. Acesso em: 02 jan. 2020.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Sistema de Indicadores de Percepção Social (SPIS), 2011. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3097/1/Livro\\_Sistema%20de%20indicadores%20de%20percep%c3%a7%c3%a3o%20social%20%28SIPS%29\\_1%20ed.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3097/1/Livro_Sistema%20de%20indicadores%20de%20percep%c3%a7%c3%a3o%20social%20%28SIPS%29_1%20ed.pdf). Acesso em: 21 dez. 2019

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 11. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2019.

MORE, Thomas A.; MANNING, Robert E. **The Public Function of Parks and Protected Areas**. Working Papers of the Finnish Forest Research Institute 2, 2004. Disponível em: <http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2004/mwp002.htm>. Acesso em: 18 nov. 2018.

MPF – Ministério Público Federal. Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral. Alternativas para o Asseguramento de Direitos Socioambientais. **Manual de Atuação**, 1. Brasília-DF 2014. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/docs/manual-de-atuacao-territorios-de-povos-e-comunidades-tradicionais-e-as-unidades-de-conservacao-de-protecao-integral>. Acesso em: 04 jan. 2020.

MTur – Ministério do Turismo. **Ecoturismo**: Orientações Básicas, 2008. Disponível em: [http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/Livro\\_Ecoturismo.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Livro_Ecoturismo.pdf). Acesso em: 01 jan. 2020.

OCDE – Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD – *Organisation For Economic Co-Operation And Development*). **Sustainable Development – Linking economy, society, environment**. Org. OECD INSIGHTS. By Tracey Strange and Anne Bayley. 2008. <https://doi.org/10.1787/9789264055742-en>. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/environment/sustainable-development\\_9789264055742-en](https://www.oecd-ilibrary.org/environment/sustainable-development_9789264055742-en). Acesso em: 03 nov. 2019.

OLIVEIRA, Ana Katarina Pessoa de; BORGES, Djalma Freire. Programa de Saúde da Família: uma avaliação de efetividade com base na percepção de usuários. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 369-89, mar./abr. 2008.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. Instrumentos Governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 45, n. 6, p. 1.943-1.967, nov.-dez., 2011.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. 2013a. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729 AtlasPNUD 2013.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. 2013b. Disponível em: [http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/idhm](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm). Acesso em: 15 nov. 2019.

RODRIGUES, Mariana Lima. A percepção ambiental como instrumento de apoio na gestão e na formulação de políticas públicas ambientais. **Saúde Soc**. São Paulo, v. 21, supl. 3, p. 96-110, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/sausoc/2012.v21suppl3/96-110/pt>. Acesso em: 10 dez. 2019

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira; ABRUCIO, Fernando Luiz. Parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: possibilidades e limitações de um novo modelo de governança. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 105-120, set./dez., 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1982-61252019000300105&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1982-61252019000300105&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em: 10 mar. 2020.

SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Introdução, Capítulos 1 e 2. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUSA, Izautina Vasconcelos de; BRASIL, Christina César Praça; SILVA, Raimunda Magalhães da; VASCONCELOS, Dayse Paixão e; SILVA, Kellyanne Abreu; BEZERRA, Ilana Nogueira; FINAN, Timoty J. Diagnóstico participativo para identificação de problemas de saúde em comunidade em situação de vulnerabilidade social. **Ciência & Saúde Coletiva** [online], v. 22, n. 12, p. 3.945-3.954, 2017. Disponível em:

[812320172212.25012017](https://doi.org/10.1590/1413-812320172212.25012017). Acesso em: 2 jan. 2020. ISSN 1678-4561. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-812320172212.25012017>.

SOUZA, Thiago do Val Simardi Beraldo; THAPA, Brijesh; RODRIGUES, Camila Gonçalves de; IMORI, Denise. **Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação para a Economia brasileira** – Efeitos dos Gastos dos Visitantes em 2015. Brasília: ICMBio, 2017.

TERRA, Ademir. Conflitos Socioambientais na gestão do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses: O caso das comunidades Tratada de Cima, Tratada de Baixo e Buritizal. **Boletim Goiano de Geografia** (ISSN: 1984-8501). Goiânia, v. 37, n. 2, p. 245-263, maio/ago. 2017.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Saturação em Pesquisa Qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing**, n. 27, 2009.

UNWTO – United Nations World Tourism Organization. ONE PLANET – Mainstreaming sustainable consumption and production in tourism. 2014. Disponível em: <https://www.unwto.org/sustainable-development/one-planet>. Acesso em: 31 dez. 2019.

VIEIRA, Daniel Pires; HOFFMANN, Valmir Emil; ABERTON, Anete. Investimentos públicos, competitividade desenvolvimento: um estudo em destinos turísticos brasileiros. **Revista de Administração Pública-RAP**, FGV, Rio de Janeiro, v. 52, n. 5, p. 899-917, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612174959>. Acesso em: 15 out. 2018.

WTO/IPSOS – World Tourism Organization And Ipsos. **Global survey on the perception of residents towards city tourism: impact and measures**. Madrid: UNWTO, 2019. DOI: <https://doi.org/10.18111/9789284421107>.

XIMENES, Daniel de Aquino (Org.). **Implementação de Políticas Públicas** - questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: ENAP, 2018.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. São Paulo: Ed. Bookman, 2015.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

### APÊNDICE 1 - Roteiro das entrevistas aplicadas aos gestores, CNPT e informante-chave

<p>A) Apresentação da pesquisadora e os objetivos da pesquisa.          B) Leitura do parágrafo: Esta entrevista é completamente voluntária. Se chegarmos a qualquer pergunta que você não queira responder, avise-me, por favor e eu irei para a próxima pergunta. As respostas que você der serão utilizadas para fins de pesquisa.          C) Solicitar autorização para gravar. D) Nome da Pessoa, Data e horário</p>	<p>Tópico comum a todos os entrevistados</p>
<p>1) Em junho de 2018, ocasião em que foi lançado o Programa Parques do Brasil: Estratégias de Implementação da Visitação foi dada a declaração de que: “as concessionárias terão bonificação por contratação de mão de obra das comunidades do entorno, e de produtos locais. As UCs são indutoras de geração de renda nas pequenas cidades”. Diante dessa declaração, como ou de que maneira foi prevista essa bonificação/incentivo?</p> <p>2) No contexto do Programa Parques do Brasil: Estratégias de Implementação da Visitação, lançado pelo governo em 2018, como você percebe os efeitos positivos das concessões de serviços nas comunidades locais/populações tradicionais?</p> <p>3) Você entende que as comunidades locais/populações tradicionais podem se beneficiar dos efeitos positivos? Se sim, como?</p> <p><b>Considerando os itens passíveis de concessão de serviços, em Unidades de Conservação, previstos nos três editais que já saíram: Itatiaia, Chapada dos Veadeiros e Pau-Brasil. Elencar os itens!</b></p> <p>4) É de seu conhecimento algum tipo de linha de financiamento aos Empreendimentos de Turismo de Base Comunitária ou para populações tradicionais, que visa colaborar com a prestação de serviços dos itens acima mencionados? Se sim, qual?</p> <p>5) É de seu conhecimento algum tipo de incentivo à capacitação aos Empreendimentos de Turismo de Base Comunitária ou para populações tradicionais, que visa colaborar com a prestação de serviços dos itens acima mencionados? Se sim, quais?</p>	<p>Perguntas comum aos gestores, CNPT e informante-chave)</p>
<p>6) Em sua opinião, como pode funcionar/deve a relação entre a o concessionário, ICMBio e o Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Sociobiodiversidade Associada a Povos e Comunidades Tradicionais (CNPT)?</p> <p><b>Em política pública, a intersetorialidade é quando a ação perpassa por vários órgãos/instituição para sua efetiva implementação.</b></p> <p>7) Você acredita que o Programa Parques do Brasil: Estratégias de Implementação da Visitação é uma ação de política pública intersetorial? Em que medida?</p> <p>8) Em sua opinião como resolver a situação das comunidades que estão localizadas dentro do Parque? Elas poderão ser inseridas e beneficiadas com o Programa?</p>	<p>Perguntas comum aos gestores, CNPT e informante-chave). A pergunta nº6 não aplicada ao informante chave</p>

## APÊNDICE 2 - Roteiro das entrevistas aplicadas aos moradores (M)

<p>A) Apresentação da pesquisadora e os objetivos da pesquisa.</p> <p>B) Leitura do parágrafo: Esta entrevista é completamente voluntária. Se chegarmos a qualquer pergunta que você não queira responder, avise-me, por favor e eu irei para a próxima pergunta. As respostas que você der serão utilizadas para fins de pesquisa.</p> <p>C) Solicitar autorização para gravar.</p> <p>D) Data e horário</p>	<p>Tópico comum a todos os entrevistados</p>
<p><b>A) Aspectos humanos</b></p> <p>1) Nome: Sexo: ( ) homem ( ) mulher Faixa etária: ( ) 20-30 ( ) 40-50 ( ) 50-60</p> <p>2) <b>Quantas pessoas residem com você?</b></p> <p><b>Aspectos serviços</b></p> <p>3) Possui unidade de saúde/médico da família em sua comunidade: sim ou não.</p> <p>4) Possui escola em sua comunidade. Até qual série? Sim ou não</p> <p>5) Você estudou até qual série?</p> <p><b>B) Aspectos estruturais</b></p> <p>6) Como você se locomove? (meios de transporte). Obs. É de fácil acesso?</p> <p>7) Possui casa própria? (moradia)</p> <p>8) Tem energia elétrica na sua casa? Disponibilizado pela empresa.</p> <p>9) Como é feito o abastecimento de água? Feito pela empresa</p> <p>10) Como é feito o tratamento de esgoto? Feito pela empresa</p> <p><b>C) Cultura associativa</b></p> <p>11) Você faz parte de alguma associação ( Conselho do Parque, Sindicato)</p> <p>12) Qual a sua relação com o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses? (como: Moradia, meios de subsistência, lazer...).</p>	<p>Perguntas comum aos moradores</p>
<p><b>D) Relação com o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses</b></p> <p>13) Qual a sua relação com o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses? (como: Moradia, meios de subsistência, lazer...).</p>	<p>Perguntas comum aos moradores</p>
<p>14) Você ouviu falar que parte de alguns serviços serão concedidos à iniciativa privada (empresa) para fazer gestão/administração/exploração? Se sim, como ficou sabendo?</p> <p>15) Como você percebe o processo de concessão? O que você acha do processo de concessão? Bom ou ruim? Por quê?</p> <p>16) Vou listar alguns serviços que poderão ser ofertados pela empresa/concessionário que administrará o parque e você fale qual desses você considera ter algum conhecimento, que possa o ajudá-lo (a) a oferecer como trabalho:</p> <p>17) Dos serviços listados acima você ouviu falar de alguma instituição/ong/prefeitura que fornece capacitação ou algum tipo de incentivo (linha de financiamento) para estar em condições de oferecer algum serviço? A ideia seria listar alguns incentivos</p> <p>18) Você acha que a concessão de serviços no Parque trará benefícios à sua comunidade? Como você acha que a comunidade pode estar inserida nesses serviços?</p> <p>19) Que tipo de apoio você espera receber por parte da Concessionária?</p>	<p>Perguntas comum aos moradores</p>

### APÊNDICE 3 - Formas de locomoção nos povoados percorridos na área rural do PNLM

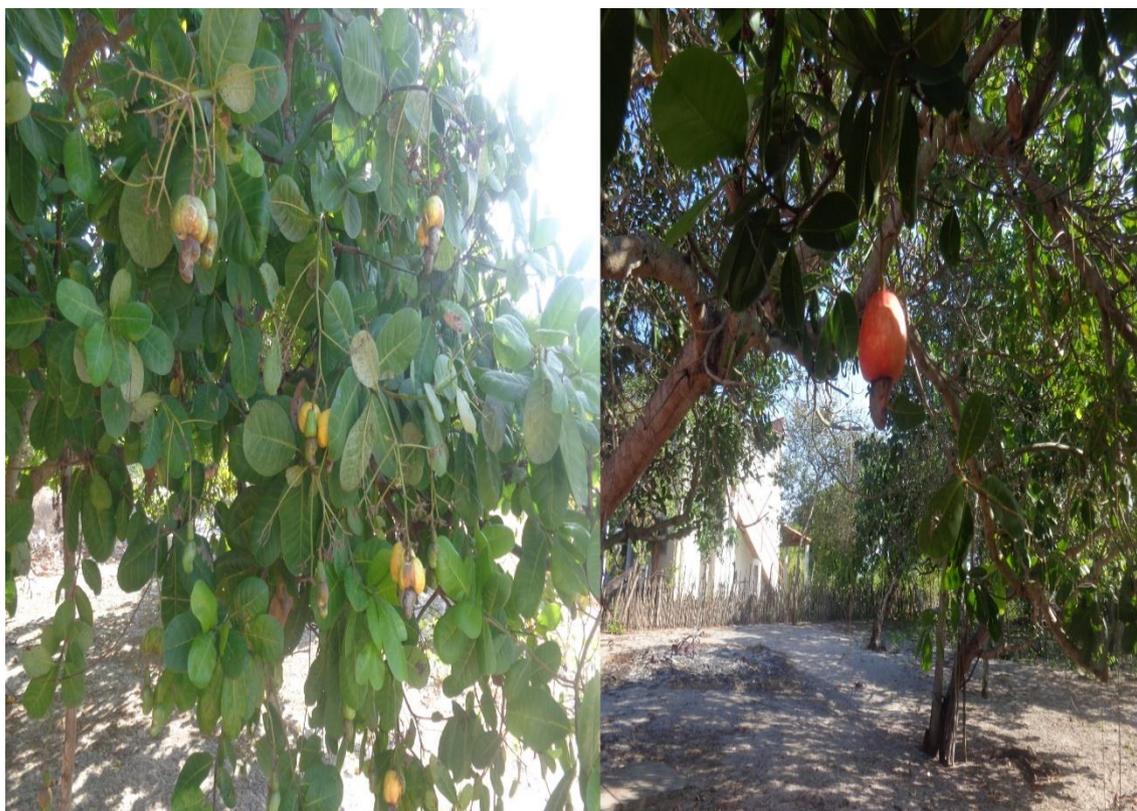


Fonte: dados da pesquisa, set. 2019.

**APÊNDICE 4 - Moradias (hospedaria aos turistas que fazem a travessia a pé no PNLN) zona primitiva**



**Fonte:** Dados da pesquisa, set. 2019.

**APÊNDICE 5 - Plantação de caju.**

**Fonte:** Dados da Pesquisa, set. 2019.

## APÊNDICE 6 - Travessia para zona primitiva



**Fonte:** Dados da pesquisa, set. 2019.