



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

Implementation of the service concession program in Lençóis Maranhenses National Park: challenges from the perspective of the local community

Alessandra Oliveira Rodrigues Oliveira MESQUITA^{1*}, Suely Mara Vaz Guimarães de ARAÚJO¹

¹ Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, DF, Brasil.

* E-mail de contato: aleoliveiramesquita@gmail.com

Artigo recebido em 22 de agosto de 2020, versão final aceita em 30 de agosto de 2021, publicado em 21 de outubro de 2022.

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. O método utilizado foi análise qualitativa, com estudo de caso, adotando como fontes de dados observação direta em campo, entrevistas semiestruturadas voltados aos gestores e à população local, além de documentos públicos. O caso do PNLM foi escolhido 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. Além disso, o território analisado situa-se na faixa de baixo Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDHM entre 0,500 e 0,599). 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, 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; parques nacionais; comunidade local.

ABSTRACT: This paper presents the results of a study that relates the population's perception of the concession process to the private sector of the structuring services of the Lençóis Maranhenses National Park (PNLM), resulting from the implementation of the Parques do Brasil program: Visitation Implementation Strategies. The method used was qualitative analysis, with a case study, adopting direct field observation, semi-structured interviews aimed at managers and the local population as data sources, as well as public documents. The PNLM case was chosen because it is one of the seven concessions announced by the government's program, has traditional population both in and around the park's extension, and is in the state with the lowest per capita income in Brazil. Furthermore, the analyzed territory is situated in the range of low Index of Municipality Human Development (IMHD between 0.500 and 0.599). It was found that the perception of most of the interviewees was not contrary to the services concession to the private sector. 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 PNLM area, this generates a lot of concern on part of the PNLM 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; national parks; local community.

1. Introdução

Os parques nacionais são de posse e domínio público, caracterizados como unidades de conservação (UCs) de proteção integral. Desde sua origem histórica, têm a interação com a população humana entre suas finalidades centrais por meio da educação ambiental e do desenvolvimento do ecoturismo.

O potencial para a visitação e a consequente geração de renda é que torna esse tipo de área protegida atrativa para o programa Parques do Brasil: visitar é proteger! Estratégias de implementação

da visitação em unidades de conservação federais: prioridades de execução 2018-2020 (ICMBio, 2018).

Implementado pelo governo federal em 2018, o programa inclui sete parques nacionais¹, com previsão de abertura para a concessão de serviços à iniciativa privada, sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) por meio da Coordenação Geral de Uso Público e Negócios (CGEUP).

O Governo Federal se apoiou, neste Programa, em estudos que apontam as externalidades positivas dos efeitos de Unidades de Conservação bem estru-

¹ 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 Capará (PNC), localizado em Minas Gerais.

turadas, agregando a conservação destes espaços e “mecanismos de distribuição de benefícios” (Souza *et al.*, 2017, p. 2), além da dimensão estratégica das concessões de serviços como principal alternativa para potencializar os atrativos existentes em UCs, tal como em iniciativas adotadas em diversos países.

Nesse sentido, este trabalho insere-se no campo da avaliação crítica da implementação desta política pública 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 de apoio à visitação 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.

A relevância e a contemporaneidade de se estudar o programa Parques do Brasil residem, respectivamente, na prioridade anunciada à pretensão de promover uma participação mais forte da iniciativa privada nessa política pública, 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 como este. 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.

O estudo justifica-se, também, 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 de vida dessa população.

Por conseguinte, a percepção da comunidade selecionada foi aspecto relevante nesta análise. Examinando-se o modelo de concessão à iniciativa privada proposto pelo governo, objetivou-se identificar a maneira como a comunidade percebe tais incentivos, inclusive seu entendimento quanto ao seu 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)?

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; e

- 3) identificar ações, por parte dos gestores públicos, quanto aos mecanismos para fortalecer os produtos e a mão de obra local no PNLM.

Entre outros fatores, se faz necessário compreender como os direitos dessas populações estão sendo assegurados nesse processo. A premissa assumida diz respeito à importância do reconhecimento da população local como beneficiária final pelo menos de parte significativa dos benefícios econômicos das atividades turísticas que se intenta alavancar. Como analisam os autores Vieira *et al.* (2018, p. 903) no estudo sobre desenvolvimento de 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”.

O artigo está organizado em três seções principais, além da introdução e das conclusões. Na segunda seção, é o referencial teórico utilizado na pesquisa e que subsidia as análises empreendidas. A ênfase é dada aos estudos que tratam da implementação de políticas públicas, ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação e à percepção social acerca do processo de implementação de políticas públicas. Na terceira seção, apresenta-se a metodologia e a operacionalização da pesquisa. A quarta seção traz os resultados, as análises e as discussões, contemplando as visões de gestores e população acerca da proposta apresentada para a concessão de serviços no PNLM. Por fim, a conclusão do trabalho.

2. Referencial teórico

2.1. 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 & Ferrarezi (2006) e Howlett *et al.* (2013).

Ao entender o conceito de política pública como dinâmica contínua, Saraiva & 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”.

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 “não era considerada problemática” para Howlett *et al.* (2013, p. 182). A partir da década de 1980, começaram a surgir estudos mais consistentes para compreender os fatores que influenciam a implementação, de acordo com Howlett *et al.* (2013).

Para alguns autores, como Howlett *et al.* (2013), 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 *et al.* (2013, p. 182) explicam que “muitos pesquisadores de política pública ignoraram ou minimizaram a importância das armadilhas que cercavam esse estágio do ciclo político”.

Saraiva & Ferrarezi (2006, p. 34) definem a implementação como “constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política”. Por sua vez, Howlett *et al.* (2013, p. 180) salientam que:

[...] 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 (Howlett *et al.*, 2013, p. 180).

Uma das vertentes analisadas sobre o tema da implementação, de acordo com Ximenes (2018, p. 16), considera que “de trás 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 da realização de políticas, programas ou ações” (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, pode-se atentar para as preocupações apontadas por Gomide *et al.* (2019, p. 1) que analisaram dois casos de obras de infraestrutura implementados pelo governo federal, as quais geraram externalidades negativas com a “[...] (re)produção de desigualdades sobre as populações e territórios historicamente marginalizados”.

Acredita-se que tal preocupação deve estar presente na análise dos espaços territoriais ambientalmente protegidos destinados às concessões, sobretudo em municípios com índices de desenvolvimento humano baixos, embora de grande beleza natural e rico 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 diretamente 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).

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).

2.2. Sistema nacional de unidades de conservação da natureza (SNUC) como instrumento de política pública

Ollaik & Medeiros (2011) 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 da Natureza (SNUC) conforma o instrumento trazido nesta seção, pelo qual são estruturadas as ações nos diferentes níveis de governo, que estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação (Brasil, 2000).

Há previsão de que cada Unidade de Conservação de Proteção Integral tenha um Conselho Consultivo 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.

O parque nacional envolve legalmente terras de posse e de domínio público, pelo menos em tese e tendo o SNUC como referência legal, 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 no artigo 42 as ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais (Brasil, 2000). Estas normas transitórias são estabelecidas por meio dos termos de compromisso, como determina o Decreto nº 4.340/2002 (Brasil, 2002), que regulamenta o SNUC. Na prática, entretanto, há outros instrumentos legais, como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que impede um reassentamento compulsório de comunidade tradicional, o que acaba por garantir a permanência, se for da vontade da comunidade.

Essa possibilidade de permanência é que sustenta as negociações sobre a assinatura do Termo de Compromisso (TC) para a permanência das comunidades que habitam o interior do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM), estudado nesta pesquisa.

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, que preconiza, também, que a definição dos encaminhamentos deva levar em consideração toda a legislação vigente e não apenas a legislação ambiental. Deve-se considerar, ainda,

que a legislação ambiental, toda relativamente nova, pode e deve ser aperfeiçoada com algumas adequações a esta realidade, sem que isso signifique um ataque aos objetivos dessa legislação, que estão no Art. 225 da Constituição, o qual deve ser defendido por todos os ambientalistas, de qualquer tendência.

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.

No Decreto nº 6.040/2007 (Brasil, 2007) a conceituação de povos e as comunidades tradicionais é mencionada como:

[...] 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, *apud* Araújo, 2007) 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.

Milaré (2018 1.548-49) destaca no tema a relevância da participação das populações locais: “as diretrizes invocam a participação efetiva das populações locais em todo o processo de criação, implantação e gestão das unidades de conservação”.

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 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.

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

2.3. *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. Neste sentido, o trabalho de Rodrigues *et al.* (2012, p. 4) 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: “[...] percepção da população se torna importante aliado para o poder público quanto à leitura da realidade social.” Afirma ainda 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 “[...] tentativa de ver o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (Sen, 2000, p. 55).

A coletânea Sistema de Indicadores de Percepção Social – 2011 (SPIS), publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (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).

Assim, é importante identificar como as políticas públicas têm sido recebidas, de fato, pelo público.

Oliveira & Borges (2008) desenvolveram uma pesquisa realizada *in loco*, em um bairro 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 propulsores 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 intersectoriais, 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 enquête revelaram diferenças significativas de acordo com os perfis sociodemográficos dos entrevistados, a exemplo da maior conscientização dos impactos positivos e negativos do turismo daqueles que possuem alto nível de educação.

Essas abordagens auxiliaram a análise do esforço empírico no estudo de caso sobre o PNLM. No capítulo seguinte, será comentado percurso metodológico da pesquisa, incluindo também suas limitações.

3. Métodos

O método utilizado na pesquisa foi qualitativo, com estudo de caso.

Foram utilizados como fontes de dados: análise documental, observação direta em campo, entrevistas semiestruturadas voltadas aos gestores do programa e à população local.

A análise documental permitiu compreender o programa Parques do Brasil, sua finalidade, suas prioridades de execução – as três concessões realizadas no âmbito do programa² e a minuta do edital de concessão do PNLM³ – e a relação com a política pública que se propõe implementar, além de analisar criticamente a existência de incentivo que beneficie a população local.

3.1. Seleção e delimitação do estudo de caso

A escolha do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM) ocorreu primeiramente por estar previsto entre os parques nacionais prioritários do programa Parques do Brasil.

O 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, consequentemente, a menor dentre as localidades nas quais ficam os parques prioritários do programa. 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.

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.

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, as entrevistas foram organizadas em três grupos e atribuídas siglas para preservar o anonimato dos entrevistados: o grupo dos gestores (G1 e G2), caracterizando como G1 a coordenadora do programa em nível federal e como G2 o gestor local do Parque; e o informante-chave (IC), pessoa que conhecia a localização das comunidades entrevistadas, integrante do Conselho Consultivo do PNLM e o atual presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais. Na população local entrevistada foram usadas as siglas MA a MOe selecionados, para aplicação das entrevistas, os moradores dos povoados de Massangano

² Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (PMCV), Parque Nacional do Pau Brasil (PNPB) e Parque Nacional do Itatiaia (PNI).

³ Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM).

I e II. Também as 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. E a moradora do povoado de Baixa Grande, localizado na zona primitiva do PNLM, 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; é realizada apenas a pé e acompanhada por guia devidamente cadastrado. Mas também 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 do PNLM. Essa entrevistada, além de ser produtora de mel orgânico, proporciona aos estudantes de pós-graduação, em seu espaço, viabilidade de estudo de abelhas nativas.

3.2. Coleta de dados

A coleta de dados em campo foi realizada entre os dias 9 e 23 de setembro de 2019. A entrevista com a coordenadora do Programa, em Brasília, aconteceu no primeiro dia e a viagem ao Maranhão no dia 11.

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, na edificação em que funcionava a sede da cooperativa de artesãs, o que possibilitou à líder mobilizar oito cooperadas para o momento

da entrevista. Todas as participantes falaram sobre seu ponto de vista quando questionadas.

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

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.

4. Resultados e discussão

4.1. Análise sobre a perspectiva dos gestores em relação ao programa

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): *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 pela formulação do programa Parques do Brasil, na esfera federal, para incluir o componente humano – aqui denominado “comunidade local” – no processo de concessão. De acordo com a coordenação de Negócios e Serviços do ICMBio, os indicadores são incentivos financeiros aos concessionários:

[...] indicador de bonificação é um incentivo a mais, desconta o que ele iria repassar para União financeiramente. A concessionária não é obrigada a trabalhar com a mão de obra local, mas, se ele contratar, ele terá um incentivo financeiro para isso...

A aquisição de produtos do entorno está entre os indicadores construídos para o PNLM. 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.

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 presença desse indicador, pois a pessoa que mora em localidade com baixo IDH, muitas vezes não tem condições de oferecer serviço...* Em complementação, afirma a Coordenadora (G1): *a capacitação é importante para fazer com que você crie 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).

A não obrigatoriedade nos editais de concessão pode gerar consequências mais excludentes em cenários com baixo nível de educação. Gomide *et al.* (2019, p. 1) apontam a preocupação sobretudo a “(re)produção de desigualdades em populações e territórios historicamente marginalizados”.

Em parte, essa ação foge das obrigações do órgão executor do SNUC, o ICMBio, e requer o envolvimento de outros segmentos diversos do governo que exercem impacto direto e indireto nessas comunidades com o objetivo de fortalecer a capacitação das pessoas para o trabalho (Bevir, 2011).

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.

O quarto indicador de bonificador é o Gestão para o Desenvolvimento Sustentável do Entorno, que indica o cumprimento de padrões de excelência na conservação e na promoção do desenvolvimento

do entorno por meio de ações de valoração socioambiental e cultural. No entanto, esse indicador está previsto apenas em um dos editais de concessão, dos três já realizados no âmbito do programa, também, não foi previsto na minuta de edital do PNLM.

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

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

A entrevistada G1 levantou a necessidade de linhas de financiamento aos futuros concessionários, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), de maneira a assegurar-lhes 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 locais de insumos que possam ser fornecidos aos concessionários.

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 revela uma preocupante desarticulação entre as várias instâncias envolvidas no planejamento do programa.

4.2. Análise a partir da percepção das comunidades

Nesta subseção, é analisada a percepção do informante-chave (IC) e dos moradores locais entrevistados (MA-MO) sobre o processo de concessão de serviços 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 possíveis linhas de financiamento, de maneira a investir no aprimoramento de seus produtos e serviços, para uma melhor prestação de serviços aos turistas.

As entrevistas conduzidas com os membros das comunidades (MA-MO) e com o informante-chave (IC) iniciaram com a pergunta: “Qual sua relação com o PNLM”? 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:

[...] a gente vivia de outras formas e de outras maneiras, como: criar animais, vender, pescar, roçar; vivíamos dessas três formas. Hoje deixou de pescar, só 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 o desmatamento e... não tem como conservar o nosso parque melhor do que nós, que anoitece e 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: *... 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, o 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 PNLM, 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 Termo de Compromisso (TC), de maneira que possa assegurar à população residente dentro do parque qualidade de vida, sobretudo nos locais de moradia, conforme prevê o SNUC⁴.

⁴ Estão previstas nos artigos 35-39 no Decreto de criação do SNUC as garantias das populações tradicionais residentes em unidades de conservação.

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 mais cinco pessoas, se a gente for nas dunas e ele estiver lá, o ICMBio, eles vão multar a gente. Para a 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 & 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, p. 297).

Atualmente, uma das formas de acesso a certas áreas do PNLN 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 PNLN 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 PNLN: *nós somos um ponto turístico, fazemos parte da rota deles, eles vêm aqui*

conhecer o processo do nosso tingimento e comprar nosso artesanato.

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 considerado “informante-chave” relatou ter conhecimento formal do processo de concessão de serviços no PNLN, por meio de órgão oficial, em razão da sua atuação 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, temos muitas dúvidas... 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 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 concessão de serviços, em especial, se não for assinado TC 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 *et al.* (2018, p. 903): “a ausência de um 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.

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 pergunta 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 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. Nessa parte aí, era feito o artesanato, uma construção antiga. Hoje estamos fazendo de alvenaria, porque estava tendo muita complicação, os produtos não estavam bem conservados, muita poeira, também a questão da chuva (Moradoras F-N)

O morador MA, quando indagado como percebe esse processo de concessão, fez o relato:

É aquela questão: enquanto isso não chega mesmo, você não se prepara, você só ouve e deixa acontecer. Agora beneficiar, vai beneficiar algumas coisas, mas todo mundo não. Você chega hoje em Atins, você vê que carestia está lá em cima das coisas...Por quê? Por causa dos turistas. Agente 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 beneficiadas, 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 (Brasil, 2018) 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, 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 PNLM, ou seja, quando indagados acerca de qual era o nível de preparo em relação à lista de serviços, os relatos foram:

[...] 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... 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, está 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. 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. 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 & 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 ao pequeno produtor no desenvolvimento de seus serviços oferecidos com a finalidade de agregar valor, bem como subsidiá-los com conhecimento para responder os questionamentos relativos às dificuldades vivenciadas pelos 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.* 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.* 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 a pé, mas cercado por causa dos animais.

As artesãs disseram estar preparadas, porém afirmaram a necessidade de que 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 da propriedade estar dentro do PNLN 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.

Assim, as duas moradoras entrevistadas cujas terras localizam-se dentro do PNLN, 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.

4.3. *Desafios da implementação da concessão no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM)*

Alguns pontos de convergência podem ser destacados da teoria com o resultado do estudo de campo, 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: “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).

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?

Nas entrevistas com os gestores, não foram identificadas ações que pudessem fortalecer os produtos e a mão de obra local no PNLN, o que ficou evidenciado em vários relatos das pessoas

entrevistadas. Dessa maneira, vai-se na contramão ao apontado pela Organização Mundial do Turismo (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.

5. Conclusão

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.

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 da 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. 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, 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 e 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, de acordo com o programa, parecem ser uma alternativa potencialmente 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.

Para tanto, a pesquisa evidenciou a importância da presença de um defensor público no processo de construção dos Termos de Compromisso (TCs), de maneira a 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, que beneficiem a população local, sobretudo 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.

Adicionalmente, é importante 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.

Pode-se cogitar também, a possibilidade de 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.

Por fim, é possível que 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, contribua como um indicador norteador para as ações em Unidades de Conservação. Espera-se que a estruturação das UCs, por meio das parcerias público-privadas, potencialize uma gestão sustentável em que haja justiça social, com equilíbrio na sociedade entre economia e meio ambiente.

Referências

- Araújo, S. M. V. G. de. *Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas*. Brasília, Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UnB, 2007.
- Araújo, S. M. V. G. de. *Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom*. Brasília, Tese (Doutorado em Ciência Política) – UnB, 2013.
- Bardin, L. *Análise de conteúdo*. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 3. reimp., 1. ed., 2016.
- Bevir, M. Governança democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, 19(39), 103-114, 2011. doi: 10.1590/S0104-44782011000200008
- Brasil. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: DOU de 19/7/2000.
- 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. Brasília: DOU de 23/8/2002.
- Brasil. *Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: DOU de 8/2/2007.
- Brasil. *Projeto de Lei nº 465, de 28 de novembro de 2018*. Altera os limites do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134725>>. Acesso em: dez. 2019.
- Costa, B. L. D.; Bronzo, C. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: Faria, C. A. P. de. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora Puc Minas, p. 50-81, 2012.
- Gomide, A. de A.; Machado, R. A.; Pereira, A. K. Implementação de projetos de infraestrutura e (re)produção de desigualdades: os casos de Belo Monte e da Transnordestina. In: Pires, R. R. C. (Org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), p. 179-200, 2019.
- Howlett, M.; Ramesh, M.; Perl, A. *Políticas Públicas, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 3. ed., 2013.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua*, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=destaques>>. Acesso em: ago. 2019.
- 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_de_implementacao_visitacao_2018_2020_ICMBio.pdf>. Acesso em: abr. 2019.
- 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%20c3%a7%20c3%a3%20social%20%28SIPS%29_1%20ed.pdf>. Acesso em: dez. 2019
- Milaré, E. *Direito do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 11. ed., 2018.
- Minayo, M. C. de S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Editora Vozes, 2. ed., 2019.
- More, T. A.; Manning, R. E. The public function of parks and protected areas. *Working Papers of the Finnish Forest Research Institute 2*, 294-298, 2004. Disponível em: <http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2004/mwp002-42.pdf>
- OECD – Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento. *Sustainable development: linking economy,*

-
- society, environment, 2008. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/environment/sustainable-development_9789264055742-en>. Acesso em: nov. 2019.
- Oliveira, A. K. P. de; Borges, D. F. Programa de Saúde da Família: uma avaliação de efetividade com base na percepção de usuários. *Revista de Administração Pública*, 42(2), 369-389, 2008. doi: 10.1590/S0034-76122008000200008
- Ollaik, L. G.; Medeiros, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 45(6), 1943-67, 2011. doi: 10.1590/S0034-76122011000600015
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *O índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro*, 2013. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729_AtlasPNUD_2013.pdf>. Acesso em: abr. 2022.
- Rodrigues, C. G. de O.; Abrucio, F. L. Parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: possibilidades e limitações de um novo modelo de governança. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 13(3), 105-120, 2019. doi: 10.7784/rbtur.v13i3.1575
- Rodrigues, M. L.; Malheiros, T. F.; Fernandes, V.; Darós, T. D.; A percepção ambiental como instrumento de apoio na gestão e na formulação de políticas públicas ambientais. *Revista Saúde e Sociedade*, 21, 96-110, 2012. doi: 10.1590/S0104-12902012000700009
- Saraiva, E.; Ferrarezi, E. (Orgs.). *Políticas públicas*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2006.
- Sen, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1. ed., 2000.
- Sousa, I. V. de; Brasil, C. C. P.; Silva, R. M. da; Vasconcelos, D. P. e; Silva, K. A.; Bezerra, I. N.; Finan, T. J. Diagnóstico participativo para identificação de problemas de saúde em comunidade em situação de vulnerabilidade social. *Ciência & Saúde Coletiva*, 22(12), 3945-54, 2017. doi: 10.1590/1413-812320172212.25012017
- Souza, T. do V. S. B.; Thapa, B.; Rodrigues, C. G. de O.; Imori, D. *Contribuições do turismo em unidades de conservação para a economia brasileira: efeitos dos gastos dos visitantes em 2015*. Brasília: ICMBio, 2017.
- Vieira, D. P.; Hoffmann, V. E.; Aberton, A. Investimentos públicos, competitividade desenvolvimento: um estudo em destinos turísticos brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 52(5), 899-917, 2018. doi: 10.1590/0034-7612174959
- Ximenes, D. de A. (Org.). *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2018.
- Yin, R. K. *Pesquisa qualitativa do início ao fim*. Porto Alegre: Penso, 1. ed., 2016.