

# Monitoramento de parcerias em áreas protegidas: o caso das concessões nos parques nacionais brasileiros

<sup>1</sup> Grislayne Guedes Lopes da Silva

## Resumo

Este estudo se dá no contexto das parcerias, por meio de contrato de concessão, entre setor público e privado, implementadas como um dos instrumentos da política pública de uso público em unidades de conservação (UCs), para melhoria da prestação de serviços e estímulo à visitação em contato com a natureza, com potencial de valorização do patrimônio natural e cultural, desenvolvimento socioeconômico local e democratização de acesso às UCs. Trata-se de uma agenda que recebeu críticas durante a implementação da política pública por ter avançado com carências e dificuldades no acompanhamento dos contratos das concessões. Assim, considerando que as práticas de M&A são incipientes no contexto das políticas públicas brasileiras, esse estudo tem como principal objetivo analisar as práticas de M&A das concessões de serviços de apoio à visitação nos PARNAs brasileiros. Esse estudo de caráter exploratório, trata-se de um recorte de uma tese de doutorado, com abordagem qualitativa, pesquisa bibliográfica e documental, e análise de conteúdo de entrevistas com equipe técnica do poder público concedente (ICMBio). Dentre as considerações finais, destaca-se que tais ações potencializam um padrão de qualidade da prestação de serviços de turismo e lazer à sociedade e contribuem para atingir objetivos das UCs.

Palavras-chave: Áreas protegidas; Parques nacionais; Parcerias; Concessões turísticas; Monitoramento e avaliação (M&A).

## Introdução

Esta pesquisa tem como tema central as práticas de monitoramento e avaliação (M&A) das concessões de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais (PARNAs) brasileiros. Essas práticas são mecanismos fundamentais para gerar evidências no contexto das concessões e, por isso, é necessário definir metodologias participativas claras para facilitar a coleta de dados e informações adequadas, contribuindo para tomada de decisão, prestação de contas, responsabilização e transparência pública, e viabilizar o alcance dos resultados esperados (Jannuzzi, 2023).

O monitoramento e a avaliação são ações complementares e abordadas em conjunto na administração pública (Souza; Loreto, 2021) e na literatura internacional sobre concessões em áreas protegidas (Spenceley *et. al.*, 2020), sendo fundamentais no campo das políticas públicas, pois dão suporte aos órgãos públicos com dados e informações que geram evidências ao longo do ciclo das políticas públicas, permitindo ao órgão gestor e parceiros identificarem os avanços e os entraves ao longo do tempo para remediá-los (Souza *et. al.*, 2023). No entanto, no Brasil, a institucionalização do M&A como parte do ciclo de políticas públicas é incipiente. Da mesma forma, o debate e reflexões na produção científica brasileira e a intensificação das ações públicas para

estabelecimento das concessões, um dos principais instrumentos de parceria da política de uso público em UCs, também são incipientes.

Assim, este estudo se dá no contexto da agenda de políticas públicas ambientais do governo federal, em que foram estabelecidas parcerias, por meio de contrato de concessão, entre setor público e privado, como um dos instrumentos da política pública de uso público em unidades de conservação (UCs), para melhoria da prestação de serviços e estímulo à visitação em contato com a natureza, com potencial de valorização do patrimônio natural e cultural, desenvolvimento socioeconômico local e democratização de acesso às UCs.

No entanto, trata-se de uma agenda que gerou críticas na sociedade por ter avançado com carências na governança institucional, limitações no planejamento e gestão das parcerias, e dificuldades no acompanhamento dos contratos e efetividade das concessões. Diante desse panorama e considerando que as práticas de M&A são incipientes no contexto das políticas públicas brasileiras, esse estudo tem como principal objetivo analisar as práticas de M&A das concessões de serviços de apoio à visitação nos PARNAs brasileiros, reforçando que tais ações potencializam um padrão de qualidade da prestação de serviços de turismo e lazer à sociedade e contribuem para atingir objetivos das UCs.

## **Metodologia**

Esse estudo, de caráter exploratório, foi desenvolvido a partir de um recorte para reflexão de uma tese de doutorado, com abordagem qualitativa, pesquisa bibliográfica e documental, e análise de conteúdo de entrevistas realizadas em maio e junho de 2024 com a equipe técnica do poder público concedente (ICMBio) dos parques nacionais brasileiros com parcerias estabelecidas.

Essa pesquisa buscou responder: Quais são as práticas de M&A existentes na gestão das concessões? Os recursos e processos previstos são suficientes? Quais os entraves na implementação de estratégias e ferramentas de M&A das concessões? Para tal compreensão foram levantadas as percepções dos entrevistados, observando-se causas e efeitos, com base nos componentes de recursos e processos necessários para gerar serviços e/ou produtos, resultados e impactos.

## **Síntese dos resultados**

Foi possível compreender que as práticas de M&A ainda não estão estruturadas, de forma integrada e parametrizada, para a gestão das parcerias com contrato de concessão, sendo que os termos M&A são utilizados de forma polissêmica para indicar

ações relacionadas, principalmente, ao acompanhamento contratual, fiscalização e auditorias, desempenho das concessionárias, qualidade da prestação de serviços e impactos da visitação.

Nesse contexto, nota-se carência de: diretrizes efetivas no âmbito institucional do ICMBio; de aplicação de princípios de boa governança; de recursos humanos e equipamentos para acompanhamento dos contratos, resultados e impactos das concessões; de padrões contratuais e planos parametrizados de M&A, com indicadores para monitoramento, e instrumentos de avaliação dos resultados e dos impactos das concessões.

Conclui-se que a integração de práticas de M&A na gestão das concessões pode gerar evidências para tomada de decisão informada, além de ser uma estratégia de aprendizado institucional e uma forma de identificar problemas que precisam ser solucionados. Também, fortalece-se a transparência e prestação de contas (*accountability*) do poder público e privado às partes interessadas. Sugere-se ao setor público debate e construção das práticas de M&A das concessões inseridas em uma política pública nacional ampla e inovadora de M&A para o SNUC, que integre todos sistemas e ferramentas de M&A das UCs. Como contribuições, destaca-se a aproximação dos campos do turismo, meio ambiente e M&A de políticas públicas; e a sistematização de informações sugestivas para o M&A das concessões.

## **Referências**

JANNUZZI, P. de M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. 2ª impressão. Campinas, SP: Editora Alínea, 2023.

SPENCELEY et. al. **Tools and resources for nature-based tourism**. Washington, DC: The World Bank Group, 2020.

SOUZA, G. B. P. de; LORETO, M. das D. S. de. Avaliação e monitoramento de políticas públicas: produção acadêmica em periódicos científicos brasileiros (2010 a 2020). **Revista Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 40, p. 649-673, jul./set. 2021.

SOUZA, A. P. de; LIMA, L.; SOARES, C.; COSTA, G. W.; CAMARGO, J.; RIBEIRO, M. **Introdução ao monitoramento e à avaliação de políticas públicas**. Apostila do curso de introdução ao monitoramento e à avaliação de políticas públicas. São Paulo, SP: FGV EESP CLEAR – Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona, 2023.