

## Relatório de Pesquisa

As transformações recentes na política pública de Unidades de Conservação: discursos, atores e interesses na concessões de serviços ao setor privado.

**José Renato Sant'Anna Porto**

*joseporto@id.uff.br*

Professor do Departamento de Geografia e Políticas Públicas (DGP)

Instituto de Educação de Angra dos Reis (IEAR)

Universidade Federal Fluminense (UFF)

## Introdução

Como toda política pública, a política de conservação da natureza é múltipla e complexa. Assume nuances, contornos e conotações específicas em função do contexto socio-político em que é formulada e implementada. Portanto, é insuficiente analisá-la a partir de referenciais simplistas e perspectivas avaliativas que mais espelham seus pressupostos do que retratam a complexidade da realidade política no campo da política ambiental. Embora o discurso hegemônico contemporâneo da proteção da natureza e da necessidade de conservação da biodiversidade assuma hoje destaque central no direcionamento de políticas nacionais para gestão de áreas protegidas, sabemos que é muito difícil precisar uma única orientação política que sustente a demarcação e a gestão desses territórios. Como salienta Barreto Filho (2001), é importante compreender que distintas motivações e interesses, localizados em várias esferas e escalas, influenciam no processo de criação e implementação de unidades de conservação.

O debate atual, no contexto dos retrocessos e da onda conservadora que se instalou no Brasil, sobretudo a partir da eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, é marcado por uma ferrenha ofensiva contra a política ambiental vigente até então. Mais que o evidente desmonte, há ainda um movimento de reconfiguração de alguns instrumentos de políticas públicas, que passam a se alinhar mais diretamente a uma perspectiva neoliberal de gestão da natureza. Se, antes disso, no contexto dos chamados governos progressistas, com os grandes empreendimentos (ou o neodesenvolvimentismo), já era possível observar uma ofensiva política, que vinha buscando minar as bases da legislação e política ambiental (sobretudo no que diz respeito à flexibilização dos processos de licenciamento ambiental<sup>1</sup>) que foram construídas no Brasil nas décadas anteriores, o que se vê hoje é a ampliação e o fortalecimento desse discurso, agora veiculado de maneira ampla e irrestrita, por vários e importantes representantes do poder executivo.

Para além da agenda da flexibilização do licenciamento ambiental, a ofensiva avança agora a passos largos para outras áreas e dimensões da política ambiental. Não só os instrumentos de políticas públicas são desmontados<sup>2</sup>, mas também são perseguidos os atores e suas instituições do

---

<sup>1</sup> O Senado foi um dos principais canais de construção política desse desmonte da política ambiental. Os senadores Acir Gurgacz, Romero Jucá e Blairo Maggi protagonizaram a edição do PLS 654/2015 e da PEC 65/2012, com ofensivas e desmontes sobre a política de licenciamento ambiental.

<sup>2</sup> Há que se fazer aqui uma nota metodológica dupla: i) a concepção de instrumento de políticas públicas que é aqui mobilizada, guarda relação com o entendimento proposto por Lascoumes e Le Galès (2012), quando reiteram a não neutralidade dos instrumentos, bem como a possibilidade de, através deles, perceber aspectos históricos sobre a relação entre governantes e governados; ii) no que se refere à ideia de desmonte de políticas públicas, embora não se oriente teoricamente nas mesmas bases, este texto está diálogo com os trabalhos de Jordan *et al.* (2013), que tem tematizado

campo ambiental. Há uma descredibilização generalizada do que chamamos, em sentido amplo, como ‘movimento ambientalista’, ao ponto do presidente da república chegar a afirmar que, se dependesse dele, ‘confinaria todos [os ambientalistas] na Amazônia’<sup>3</sup>.

As áreas protegidas são foco prioritário na agenda de desmonte protagonizada pelo governo federal. A sanha por terra e território para a ampliação das fronteiras do capitalismo extrativo, avança em direção às terras indígenas, quilombolas, assentamentos de reforma agrária e também sobre as unidades de conservação. Isso se expressa de maneiras diversas, operando um desmonte que atua de variadas maneiras, por exemplo, na autorização para atividades de mineração em terras indígenas, na nomeação de militares para gestão da FUNAI, do INCRA e do ICMBio, na desconstrução política da Fundação Palmares, no desmonte do aparato institucional de combate ao desmatamento, e por aí vai<sup>4</sup>.

No caso específico das Unidades de Conservação, é possível observar uma nova orientação que vem sendo imposta a partir das diretrizes políticas alinhadas no governo federal. Vemos atualmente uma ofensiva política que busca desmontar as Unidades de Conservação a partir da revisão da demarcação dos seus territórios, no sentido de autorizar a expansão do agronegócio, da mineração, de projetos de logística e outras atividades que demandam terras e territórios para a sua expansão. Em maio de 2019, o ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, declarou que pretende rever a demarcação de todas as Unidades de Conservação federais<sup>5</sup>, indicando a tendência de flexibilização ou mesmo de diminuição e extinção de seus territórios demarcados.

Essa é uma ameaça real, que já se faz sentir em alguns contextos. Por exemplo, o caso do Parque Nacional dos Campos Gerais, no Paraná, criado com o propósito particular de conservar uma das últimas áreas existentes de floresta de araucárias e que hoje enfrenta uma intensa ameaça de diminuição de sua área, capitaneada pela pressão política de representantes do agronegócio que vem sendo acolhida pelo ministério do meio ambiente<sup>6</sup>. Outro exemplo é o caso da Estação

---

acerca das mudanças políticas e institucionais que incidem diretamente no que tem-se convencionado enquanto desmonte de políticas públicas.

<sup>3</sup> “*Se um dia eu puder, os confino na Amazônia*”, diz Bolsonaro sobre ambientalistas. Notícia Publicada no Site da Carta Capital, 05 de fevereiro de 2020.

<sup>4</sup> Para um balanço detalhado do desmonte da política ambiental, ver o capítulo Exterminando o Futuro: degradação ambiental e colapso climático na esteira do desmonte dos órgãos ambientais federais, no livro publicado pela Associação dos Funcionários do IPEA (AFIPEA, 2019).

<sup>5</sup> *Ricardo Salles quer rever todas as Unidades de Conservação federais do país e mudar SNUC*. Notícia Publicada no Site O Eco, 10 de maio de 2019.

<sup>6</sup> *Ministro estuda anular decreto que criou a maior área protegida de araucárias*. Notícia Publicada no Site da Folha de São Paulo, 01 de maio de 2019.

Ecológica de Tamoios, localizada em Angra dos Reis, no Rio de Janeiro. A ESEC Tamoios vem sofrendo pressão política direta do governo federal para a sua extinção, em favor da criação de um projeto de turismo em sua área, que contempla várias ilhas na Baía da Ilha Grande<sup>7</sup>. São dois exemplos, dentre muitos outros existentes atualmente no Brasil, de unidades de conservação que vem enfrentando um novo fluxo de pressões políticas.

Para além desse movimento que, em linhas gerais, nega a importância das unidades de conservação e busca flexibilizar as suas restrições de uso (quando não extingui-las totalmente), temos ainda a intensificação de outro processo político que incide de maneira taxativa sobre a gestão das Unidades de Conservação. Trata-se do fortalecimento de uma visão de conservação da natureza enraizada nos preceitos neoliberais de empresarização do mundo e da prerrogativa de produção de lucro econômico. A atual gestão do Ministério do Meio Ambiente não se furta em anunciar que as políticas públicas serão orientadas em busca de “soluções capitalistas”<sup>8</sup>. No caso das Unidades de Conservação, o movimento de intensificação dessas soluções capitalistas se expressa sobretudo através da concessão de serviços ligados à expansão da atividade turística. Além do turismo, há ainda uma outra expressão desse mesmo processo de mercantilização da natureza que envolve uma série de estratégias corporativas de responsabilidade ambiental, que também avançam sob a gestão de Unidades de Conservação.

Em linhas gerais, este texto<sup>9</sup> tem como objetivo observar e debater esse conjunto de “soluções capitalistas” que têm afetado severamente a política de Unidades de Conservação no Brasil. O texto está organizado em três partes, além desta breve introdução. Na primeira, faço um esforço para sistematizar sucintamente o debate contemporâneo sobre unidades de conservação no Brasil, tematizando as dimensões que nos ajudam a compreender algumas das principais transformações em curso atualmente. Na segunda parte, apresento a orientação teórica a partir da qual busco observar o tema das Unidades de Conservação na perspectiva do processo de mercantilização e neoliberalização da natureza, bem como procuro debater sobre a emergência e o crescimento vertiginoso do ecoturismo enquanto uma expressão da mercantilização da natureza. E, por fim, a terceira parte traça um panorama do contexto atual da política de Unidades de Conservação no

---

<sup>7</sup> Flávio Bolsonaro quer extinguir ESEC de Tamoios, reserva onde o pai foi multado. Notícia Publicada no Site O Eco, 27 de janeiro de 2020.

<sup>8</sup> “Amazônia precisa de soluções capitalistas”, diz Ministro do Meio Ambiente. Notícia Publicada no Site da Folha de São Paulo, 15 de agosto de 2019.

<sup>9</sup> Este texto é um relatório parcial, em forma de artigo, da pesquisa “Transformações recentes na política pública de Unidades de Conservação: discursos, atores e interesses na concessões de serviços ao setor privado”, vinculada ao Grupo de Estudos da Baía da Ilha Grande e ao Departamento de Geografia e Políticas Públicas do IEAR/UFF.

Brasil, apresentando dados de pesquisa que indicam a intensificação recente da neoliberalização da natureza. O texto apresenta ainda algumas considerações finais, no sentido de apontar desafios e elencar questões a serem melhor debatidas nos meios político e acadêmico que se voltam para as políticas ambientais.

### **Um olhar para a trajetória das UCs no Brasil: a influência do contexto neoliberal**

No Brasil, a partir da criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), no ano 2000, tivemos um movimento razoavelmente bem sucedido de organizar, tipificar e estabelecer os objetivos e responsabilidades às diferentes categorias de unidades de conservação. O SNUC organizou dois grandes grupos de unidades de conservação: as áreas de uso sustentável e as áreas de proteção integral. As primeiras, em maior ou menor medida, permitem a ocupação e o uso regulado e planejado do território pelas populações humanas. São os casos, por exemplo, das Áreas de Proteção Ambiental (APA) e das Reservas Extrativistas (RESEX), que, a partir de critérios e princípios específicos, ratificados em seus planos de manejo, disciplinam e normatizam a ocupação humana no seu território. Por outro lado, as áreas de proteção integral, como o próprio nome sugere, são restritivas à presença humana, como é o caso das Estações Ecológicas (ESEC), ou permitem apenas atividades de visitação e educação ambiental, como é o caso dos Parques Nacionais.

O detalhamento dos diferentes tipos de unidades de conservação e seus desdobramentos, no que diz respeito aos efeitos que promoveram sobre natureza e sociedade desde sua criação, já foi objeto de amplo debate político e acadêmico<sup>10</sup>. Porém, ainda carecemos de uma leitura sobre essas duas décadas de implementação do SNUC a partir de uma compreensão mais ampla, que olhe a política de Unidades de Conservação a partir do contexto político econômico neoliberal no qual ela foi gestada e posta em prática, bem como as influências (e resistências) que daí se desencadearam e que incidiram sobre a formatação das políticas públicas de conservação da natureza e seus instrumentos de operação.

Em países como o Brasil, que tem sua história marcada pela permanência de atividades econômicas ligadas, direta ou indiretamente, ao que chamamos de capitalismo extrativo de produção de *commodities*, a demarcação de unidades de conservação foi mobilizada como um importante

---

<sup>10</sup> Para uma análise detalhada da trajetória das unidades de conservação no Brasil, ver Bensusan & Prates (2014).

instrumento da agenda ambientalista para conter a expansão da fronteira agro-hidro-mineral sobre áreas que até então não haviam sido incorporadas nos ciclos de expansão dessas atividades. Cabe, então, aqui reiterar que, apesar das críticas necessárias e dos descaminhos percorridos pela política de unidade de conservação (como veremos a seguir), a criação dessas áreas protegidas cumpriu (e ainda cumpre) um papel estratégico de proteção e conservação de importantes territórios.

De todo modo, como salientado acima, as discussões sobre Unidades de Conservação no Brasil problematizaram pouco acerca do enraizamento político que subjaz à organização das políticas de conservação da natureza no âmbito do neoliberalismo. A literatura brasileira retratou várias dimensões importantes do processo de construção e implementação do SNUC, que permitem um olhar consistente sobre a experiência nacional em políticas de conservação da natureza (BENSUSAN & PRATES, 2014). Retratou, também, de maneira atenciosa e detalhada, os conflitos entre dois paradigmas distintos que influenciaram o debate político sobre Unidades de Conservação no Brasil. De um lado, temos o que se convencionou chamar abordagem socioambiental, que entende a importância das comunidades tradicionais, indígenas e camponesas na manutenção e reprodução da natureza. De outro lado, temos a perspectiva preservacionista, que parte daquilo que Diegues (1996) caracterizou como expressão do “mito moderno da natureza intocada”, um paradigma que exclui completamente as populações tradicionais e camponesas nos processos de demarcação de Unidades de Conservação<sup>11</sup>.

No campo socioambiental, temos experiências exitosas que partiram do reconhecimento e da valorização dos saberes de camponeses, indígenas, ribeirinhos e quilombolas para a construção de institucionalidades capazes de preservar a floresta em pé e com gente, valorizando os usos seculares desenvolvidos por essas populações em interação com a natureza. Todo esse acúmulo tem como principal ponto de referência a trajetória de Chico Mendes e a luta dos seringueiros no Acre pelo direito de usar a floresta a partir de um conjunto de práticas e saberes que conformam uma territorialidade seringueira (PORTO-GONÇALVES, 1999). A originalidade política e epistemológica de uma política de conservação da “floresta com gente”, proposta e conquistada pelos seringueiros do Acre, acabou por influenciar a criação das Reservas Extrativistas, um modelo de unidade de conservação que prevê a presença das comunidades tradicionais dentro do território, respeitando seus modos de vida e de relação com a natureza.

---

<sup>11</sup> É importante aqui destacar que existem esses dois campos políticos do ambientalismo são também marcados por uma significativa diversidade interna, que espelha a variação no entendimento acerca da relação entre povos e comunidades tradicionais e a conservação da natureza.

Por outro lado, embora tenhamos experiências exitosas (mesmo que sempre inacabadas e passíveis de ajustes) que partiram do paradigma da “floresta com gente” e de toda construção política que se origina com Chico Mendes, cabe destacar que foi o paradigma preservacionista que prevaleceu e se tornou hegemônico na implementação da política de Unidades de Conservação no Brasil. A negação da existência e da importância das comunidades camponesas e dos povos tradicionais, seguida da expropriação de seus territórios, foi a gramática em que operou a política pública de implantação de UCs de proteção integral no Brasil, como, por exemplo, os parques nacionais e estaduais.

Como ressalta Mark Dowie, “*não é nenhum segredo que milhões de povos nativos no mundo inteiro foram expulsos de suas terras para deixar seu lugar para grandes companhias de petróleo, mineração, madeiras e a monocultura. Mas poucos sabem que a mesma coisa aconteceu por uma causa muito mais nobre: a conservação da natureza*” (2006: 2). Esse é um processo observado no mundo todo com a ampliação da implantação de unidades de conservação, sobretudo a partir do final da década de 1980 em diante e, em particular, nos países do chamado sul global<sup>12</sup>. Na esteira das estratégias de reprodução do capitalismo neoliberal, a política de conservação da natureza toma como referência um modelo altamente preservacionista, instituído nos Estados Unidos ao final do século XIX, com a implantação do Parque Yellowstone.

Mantendo a devida atenção a essa dimensão dos conflitos e dos processos de expropriação envolvendo comunidades tradicionais e camponesas, é importante também que passemos a observar a política de Unidades de Conservação a partir de um outro ângulo de análise. Tomando como referência uma literatura internacional que tem se esforçado para observar o tema das Unidades de Conservação a partir de considerações críticas às suas vinculações e articulações ao capitalismo neoliberal (Brockington *et al*, 2008; Büscher *et al*, 2012), em diálogo como um debate crítico sobre o vertiginoso crescimento do ecoturismo como uma das principais expressões da mercantilização da natureza (Meletis & Campbell; 2007; Hunt & Durham, 2012), farei aqui um exercício de análise acerca dos desdobramentos e transformações recentes da política de unidades de conservação no Brasil, sobretudo a partir das inflexões observadas desde 2016.

---

<sup>12</sup> Conforme retrata Dowie (2006) apresentando casos e dados de países na África e na Ásia, durante os anos 1990, houve um aumento vertiginoso de parques e unidades de conservação de uso restritivo. O Tchade, por exemplo, país localizado no centro-norte da África, tinha, no início dos anos 1990, menos de 1% de suas terras em áreas protegidas, sendo que, ao final desta mesma década já eram 9% do total de terras do país. Isso implicou a expulsão de cerca de 600 mil pessoas de seus territórios. Segundo o autor, há uma estimativa de 10 milhões de refugiados da conservação, somente no continente africano.

## **Mercantilização da Natureza: efeitos sobre as Unidades de Conservação**

O debate sobre mercantilização da natureza tem ganhado fôlego nas últimas décadas. Fruto de um olhar crítico sobre os desdobramentos do *paradigma do desenvolvimento sustentável* e sua captura pelas lógicas e estratégias corporativas e empresariais, pesquisadores e movimentos sociais no mundo todo têm se esforçado para denunciar, de um lado, a manutenção e intensificação do capitalismo extrativo e, de outro, as estratégias que empresas (juntamente com segmentos conservadores do ambientalismo) lançam mão para capturar a problemática ambiental a partir de mecanismos de mercado. Nessa linha, destaca-se todo o conjunto de reflexões que partem da ecologia política e que abarcam outras áreas de produção crítica de conhecimento acerca das complexas e múltiplas relações entre sociedade e natureza (PORTO-GONÇALVES, 2006; ESCOBAR, 2005; ALIMONDA, 2015; ACSELRAD, 2010).

No que diz respeito às áreas protegidas (e às unidades de conservação, em particular) o debate crítico torna-se fundamental, uma vez que não é tão óbvia a forma como essa dinâmica de mercantilização da natureza incide sobre as políticas de conservação da natureza. Proponho aqui uma leitura, em diálogo direto com Brockington *et al* (2008), que partem da concepção de Michel Foucault (2008) sobre as características fundamentais do neoliberalismo, enquanto uma tecnologia política que institui dispositivos de poder imbuídos de modos de funcionamento e linguagem próprias que reiteram e normalizam a lógica empresarial como prática cotidiana e devir. Seguindo essa abordagem, é o caso de olharmos para a política pública de unidades de conservação no sentido de perceber os diferentes nuances em que elas funcionam e reproduzem lógicas neoliberais de fortalecimento de mercados e passam a traduzir a conservação da natureza (e a própria natureza) a partir de critérios gerenciais e econométricos.

Desde o início da década de 1990, quando o meio corporativo-empresarial passa a adotar o discurso do desenvolvimento sustentável como estratégia para neutralização da crítica à crise ecológica<sup>13</sup>, para sua própria legitimação social e para a garantia da reprodução do *modus operandi* do capitalismo extrativo, assistimos a emergência e a consolidação de um amplo conjunto de

---

<sup>13</sup> Henri Acselrad (2010) mobiliza essa mesma noção de neutralização da crítica, proposta por Boltanski e Chiapello (2009), para problematizar os (des)caminhos políticos no tratamento da crise ambiental: “esse tipo de procedimento de neutralização da crítica, ‘de mudança do lugar/condição social do enfrentamento crítico’ (...), Boltanski & Chiapello chamam de “deslocamentos” - mudanças organizativas ou de critérios de alocação social pelas quais o capitalismo assegura continuidade a seus próprios mecanismos, contribuindo para esvaziar as críticas que lhes são dirigidas” (ACSELRAD, 2010: 107)



instrumentos do que passamos a conhecer como Economia Verde. São várias as abordagens de “promoção da sustentabilidade” que se forjaram na intersecção entre capitalismo neoliberal e o desenvolvimento sustentável e que, de maneira direta ou indireta, também incidiram sobre os referenciais de políticas públicas.

Olhemos aqui, por exemplo, para a ideia de compensação ambiental, eixo fundamental da dinâmica de funcionamento da Economia Verde e que estrutura também muitos instrumentos de política ambiental. Tendo como fundamentação básica o conceito de “poluidor-pagador”, essa abordagem de “promoção do desenvolvimento sustentável” autoriza tanto governos quanto empresas privadas a compensar os danos ambientais causados (seja pelo não cumprimento de taxas para redução de poluição, seja em função de algum desastre ambiental derivado de atividades produtivas) através de “investimentos em sustentabilidade”. Isso configura um processo de conversão apaziguadora do problema ecológico a uma linguagem econômica e financista que sustenta a proposta da Economia Verde e que tem o mercado de carbono como o seu instrumento mais acabado. É o que Camila Moreno (2018) destacou ao demonstrar as várias dimensões desse processo histórico (embora também muito recente) em que as naturezas<sup>14</sup> são traduzidas através do que a autora denomina como “métrica do carbono”.

Parte importante (e talvez majoritária) dos profissionais que hoje trabalham na “área de meio ambiente”, encontra ocupação profissional em empresas privadas, gerindo ações de marketing ambiental ou construindo agendas relacionadas à ações e investimentos de responsabilidade social corporativa. São as chamadas consultorias ambientais, que hoje inundam o campo ambiental e que construíram seu espaço de atuação justamente na intersecção entre o paradigma do desenvolvimento sustentável e o capitalismo neoliberal (BRONZ, 2011; GIFFONI, 2013).

Esse modelo de gestão empresarial da crise ambiental influenciou também as políticas públicas. No âmbito dos processos de licenciamento ambiental, por exemplo, referenciados sobretudo no princípio do poluidor-pagador, as consultorias ambientais assumem papel de destaque, intermediando o processo de ponta a ponta. Em alguma medida, isso também é observado na política de conservação da natureza, uma vez que parte importante do financiamento que sustenta as unidades de conservação é, muitas das vezes, proveniente de fundos de compensação ambiental.

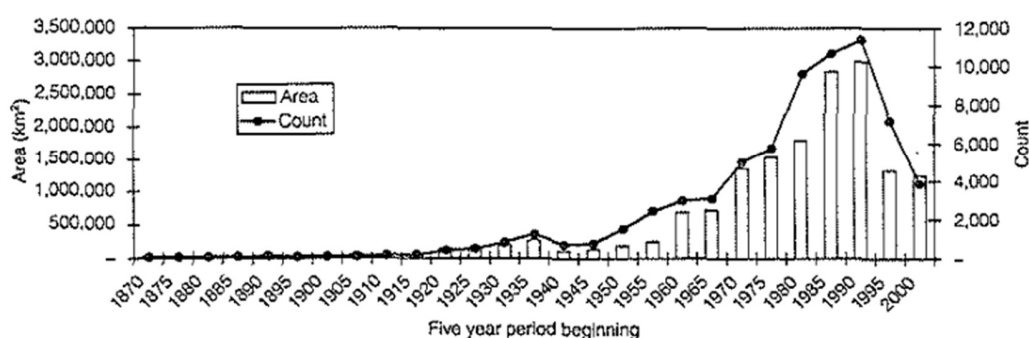
---

<sup>14</sup> Salientando aqui a enorme diversidade de concepções de natureza (ou mesmo a sua inexistência enquanto algo apartado à cultura) existentes quando se pensa para fora do modo de conhecimento ocidental-eurocêntrico-moderno-colonizador.

Mas, cabe aqui entender mais a fundo as várias formas como essa agenda da Economia Verde e da gestão empresarial da natureza se desdobrou sobre as políticas de unidades de conservação.

Como sabemos, a partir da década de 1980, observamos a emergência de macropolíticas que orientaram um movimento de reestruturação do aparelho estatal, reformulado a partir dos preceitos neoliberais, de modo a incentivar a atuação da iniciativa privada em diferentes escalas e áreas muito variadas da vida. É precisamente no mesmo contexto político de expansão do neoliberalismo, a partir do final da década de 1980 e início dos anos 1990, quando temos uma pressão política globalizada pela diminuição do tamanho do Estado, que assistimos também uma onda de demarcação, de ampliação e de organização das unidades de conservação no mundo.

**Figura 01. Crescimento das Unidades de Conservação no mundo, em número e área.**



Fonte: Brockington *et al.* (2008)

De partida, podemos ver esse cenário como um paradoxo, no sentido de que, em um contexto de retração do tamanho e das estruturas do Estado, assistimos a ampliação do número de unidades de conservação que são demarcadas e geridas por órgãos públicos. Porém, nos cabe observar com um olhar mais atento, como propõem Brockington *et al* (2008), algumas nuances dessa questão. Desse modo, é importante compreender as áreas protegidas para além de seu papel na contenção da expansão das atividades extrativas de grande impacto, observando também o mecanismo que cria novos tipos de valor e nichos de mercado, alinhados à economia de consumo global e às novas dinâmicas de expansão do capitalismo flexível, que ganham expressão sobretudo com a organização política do ecoturismo, conforme veremos mais à frente.

A contemporaneidade entre o crescimento das unidades de conservação e a doutrina política do capitalismo neoliberal fez com que ambos se influenciassem de maneira determinante, possibilitando benefícios políticos e discursivos tanto para a expansão das instituições neoliberais (munidas de uma “forte” conotação de responsabilidade ambiental), quanto para a aceitação (mesmo que restrita e limitada pelos objetivos econômicos) das pautas ambientais. Nesse sentido, como reforçam Brockington *et al* (2008) e Dowie (2006), cabe destacar aqui o papel exercido pelas grandes Organizações Não Governamentais, as chamadas BINGOS, abreviação em inglês para “Big International Non Governmental Organizations”.

*E todas as BINGOs tornaram-se cada vez mais corporativas em anos recentes, tanto na orientação quanto na afiliação. O Nature Conservancy – TNC - vangloria-se de suas quase 2.000 corporações patrocinadoras enquanto a CII recebeu cerca de 9 milhões de dólares de seus duzentos e cinquenta “parceiros” corporativistas. Com esse tipo de apoio financeiro e político, e com sedes em quase todos os países do mundo, milhões de associados fiéis e orçamentos de nove dígitos, a CI, a WWF e a TNC deram um grande impulso para aumentar o número das chamadas áreas protegidas (...) Muito problemático é o fato que grandes organizações conservacionistas internacionais persistirem em trabalhar confortavelmente com algumas das corporações mais agressivas e utilizadoras dos recursos globais, como a Boise Cascade, Chevron-Texaco, Mitsubishi, Conoco-Phillips, Internacional Paper, a mineração de Rio Tinto, a Shell, e o Weyerhaeuser, todas sócias da entidade criada pela CI, chamada de Environmental Leadership in Business. (DOWIE, 2006: 5-6)*

*Muitos conservacionistas trabalham agora com um simples mandato pragmático: cooperar com os poderes que existem para poder proteger a natureza. Nesta perspectiva, o crescimento de áreas protegidas sob regimes neoliberais é um testemunho de seu sucesso em trabalhar com o sistema, falando verdades consagradas ao poder. (BROCKINGTON *et al*, 2008: 3, tradução livre)*

Levar em consideração as estratégias de construção política das BINGOS e de seu espaço de atuação na convergência do neoliberalismo com o desenvolvimento sustentável é um componente fundamental para compreender a possibilidade que se abriu para a expansão do número de unidades de conservação no mundo a partir dos anos 1980. Cabe lembrar ainda que, como afirmam Brockington *et al* (2008), as BINGOS atuaram em larga escala na demarcação de unidades de conservação em países da África e da América Latina, em uma dinâmica que desconsiderou as formas de uso e organização dos povos e comunidades tradicionais que manejam essas áreas e seus recursos há muitas gerações. Há aqui uma leitura possível do ponto de vista da colonialidade

prolongada por outras vias (LANDER, 2005; QUIJANO, 2005), haja vista a violência por vezes operadas na implantação dessas unidades de conservação e a dinâmica de produção de inexistência e de expropriação dessas populações.

*As redes e instituições globais para conservação ambiental que emergiram nesse processo e no contexto do colonialismo europeu, se alinham e possuem forte afinidade com a visão de mundo de um grupo restrito da elite ocidental, estando muito distante dos interesses das populações que moram dentro ou próximas das áreas conservadas. (BROCKINGTON et al, 2008: 9, tradução livre)*

Há ainda uma dimensão agrária que deve ser problematizada com relação a esse fenômeno generalizado de criação de unidades de conservação. Enquadrar territórios em regimes jurídicos de propriedade, seja a propriedade estatal e/ou a propriedade privada, é um primeiro passo, um procedimento basilar, que permitirá incluir essas áreas posteriormente em regimes de apropriação e exploração capitalista. Territórios de uso comum (LEROY, 2016; PORTO-GONÇALVES, BRITTO, 2018), utilizados secularmente por comunidades tradicionais, indígenas e camponesas, passam a ser áreas destinadas e controladas pelas políticas de conservação da natureza.

Como já mencionado, essas “populações residentes” são, via de regra, removidas ou impossibilitadas de utilizar as áreas que passaram a ser demarcadas em unidades de conservação. Mais que isso, o que cabe destacar é o percurso de enquadramento jurídico das terras em regimes de propriedade, tanto público quanto privado, que culminam na subsequente inserção dessas áreas em processos diversificados de criação de valor e acumulação de capital.

A demarcação de áreas protegidas é, assim, capturada pela lógica do capitalismo neoliberal nas suas expressões que emanam do discurso e das políticas do desenvolvimento sustentável, embasando um processo de *commoditificação* e mercantilização da natureza. E isso não acontece sem a organização e operação de um conjunto complexo de conhecimentos, técnicas e linguagens de administração que emanam das tecnologias de poder do capitalismo neoliberal e que reconfiguram a natureza em linguagem econômica, transformando-a em mercadoria (IGOE, SULLIVAN, 2009).

Não vemos aqui um processo de anulação do papel do Estado. Ao contrário, observamos um intenso processo de reconversão das estruturas do Estado, no sentido da criação e organização de um campo semântico, institucional e regulatório que garante e sustenta a atuação da iniciativa

---

privada e de segmentos hegemônicos do ambientalismo conservador. O Estado neoliberal é robusto, possui estruturas institucionais densas que comportam e favorecem a atuação empresarial no que se chama “livre-mercado” - que, na verdade, é construído e sustentado pelas instituições estatais.

Desse modo, é importante destacar que não existe um caminho único. O espraiamento da iniciativa privada assume várias configurações, reformatando as instituições e criando novos arranjos e instrumentos que buscam associar estratégias de conservação da natureza e capitalismo neoliberal. É o que Slovak (2017) descreve e categoriza como formas híbridas de conservação da natureza, que associam de maneiras muito heterogêneas e contextualizadas, instrumentos de políticas públicas e da iniciativa privada na composição de arranjos para conservação da natureza.

Nesse conjunto de arranjos políticos que associam cada vez mais a participação da iniciativa privada, o turismo (ou o ecoturismo) figura como componente fundamental. É a possibilidade de geração de lucros através da intensificação da atividade turística em unidades de conservação o principal elemento de atração de empresas privadas na gestão dessas áreas protegidas. Assim, o turismo passa então a figurar como um componente discursivo através do qual a conservação da natureza é justificada e legitimada no contexto político neoliberal. Como ressaltam Brockington *et al.* (2008), nas últimas duas décadas o turismo se tornou uma chave de racionalidade utilizada para sustentar a manutenção das áreas protegidas, com o argumento de que a conservação só consegue “se pagar” através do turismo.

Essa estratégia de definir e conceber a conservação da natureza atrelada às linguagens e ao desenvolvimento do turismo sinaliza a vinculação neoliberal e orientada ao mercado que vem se fortalecendo no discurso das políticas públicas para áreas protegidas. Nessa linha, instituições financeiras e organismos internacionais, tem fomentado o turismo e o ecoturismo enquanto linha de políticas públicas a serem adotadas. Conforme veremos na próxima seção deste artigo, é o caso, por exemplo, do Projeto de Parcerias Ambientais Público-Privadas (PAPP), uma iniciativa em curso no Brasil apoiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em parceria com o Ministério do Meio Ambiente (MMA).

A expansão da atividade turística e sua organização enquanto uma atividade econômica global se deu em meados do século passado, a partir do final da guerra fria, com o aumento da confiança nos mercados e com o progressivo fortalecimento desse ramo econômico no mundo todo, em particular como nova estratégia de crescimento para os chamados “países em desenvolvimento”.

Durante a década de 1980, os organismos multilaterais incentivaram países do sul global a diversificar suas economias, para além do setor primário agroexportador. O turismo figurou assim como uma das novas diretrizes de desenvolvimento e os países do terceiro mundo passaram a adotá-lo como agenda de políticas públicas, criando órgãos públicos e incentivando a “vocalização turística” de territórios específicos, como, por exemplo, o litoral do Nordeste brasileiro que foi retraduzido a partir do apelo do turismo de sol e praia (PORTO, 2019; CARDEL, 2015).

Sem avançar demasiadamente no debate conceitual sobre turismo e ecoturismo, cabe aqui pontuar que problematizamos essas categorias a partir do entendimento de que se trata de uma faceta contemporânea da sociedade do consumo (MELLETTIS, CAMPBELL, 2007), inserido na dinâmica do capitalismo flexível e na mercadorização generalizada das experiências humanas. Apesar de muitas vezes ser tomado como um fetiche pelos órgãos governamentais e pelas agências de conservação da natureza (HUNT, DURHAM, 2012), a literatura crítica sobre turismo e ecoturismo tem mostrado as maneiras incisivas como essas práticas estabelecem padrões de consumo, controle e dominação sobre a natureza, expropriando comunidades do acesso e da autonomia sobre seus territórios<sup>15</sup> (SANTOS, 2014).

O desenvolvimento, na perspectiva neoliberal, compreende e demanda a diversificação das atividades econômicas e, nesse sentido, é que o turismo foi sendo amplamente acolhido como agenda de políticas públicas. Associado ao prefixo “eco”, o turismo se reveste ainda de toda a conotação semântica que detalhamos acima no que diz respeito ao paradigma do desenvolvimento sustentável inscrito nos parâmetros da Economia Verde. É a partir dessa associação semântica e das características econômicas acima apresentadas que o turismo é alçado como devir para as unidades de conservação.

### **Os mecanismos neoliberais e sua incidência na gestão de UC no Brasil**

Ainda que seja possível observar um processo mais longo, que, antes mesmo do golpe que sofreu o governo de Dilma Rouseff, em 2016, já pavimentava caminhos institucionais para o que estamos chamando aqui de *mercantilização/privatização/neoliberalização da política de unidades de conservação*, é notável a aceleração que ganha esse processo no contexto dos governos de Michel

---

<sup>15</sup> É preciso fazer aqui uma ressalva com relação aos casos em que comunidades conquistam condição de autonomia não tutelada e desenvolvem experiências exitosas de turismo de base comunitária, resguardando as características fundamentais de seus modos de vida e suas relações com a natureza.

Temer e, sobretudo, no atual governo de Jair Bolsonaro, tendo a frente do Ministério do Meio Ambiente (MMA) Ricardo Salles, um assíduo defensor dos mecanismos capitalistas e de mercado para a gestão da política ambiental. Nesse cenário, em uma só jogada, o governo federal excluiu a participação de setores da sociedade civil e do movimento ambientalista<sup>16</sup> e abriu passagem para a ampliação de interesses corporativos e empresariais sobre a agenda ambiental, expressos, por exemplo, na intensificação da agenda do turismo e nos esforços de aceleração dos mecanismos de privatizações e concessões público-privadas de unidades de conservação.

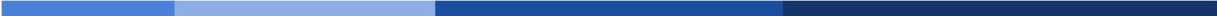
Antes de debatermos esse processo recente com maior detalhamento, cabe retomarmos em linhas gerais o que temos atualmente enquanto estrutura político e administrativa para a gestão das Unidades de Conservação no âmbito do governo federal. A origem desta política pública no Brasil remonta à década de 1930, quando começam a surgir vários parques e reservas ecológicas, por iniciativa de governos federal, estaduais e municipais. Nesse contexto inicial, as unidades de conservação foram criadas obedecendo critérios e motivações diversificadas, conectadas ao debate sobre a questão ambiental que começava a ganhar força no contexto internacional e chegava, de uma forma ou de outra, no Brasil, mesmo que ainda timidamente (BENSUSAN, 2014).

É somente a partir da década de 1990, sob influência da Conferência Rio 92 e como reflexo imediato do fortalecimento do debate público nacional acerca das questões ambientais, que se observa a organização e o planejamento das iniciativas de demarcação de unidades de conservação, configurando então uma política ambiental integrada, em nível federal, estadual e municipal (RAMOS, 2014; ARAÚJO, 2008). O resultado desse processo é o estabelecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, criado pela Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000 (SNUC, 2000).

Desde então, ao longo de duas décadas, o SNUC foi implementado de maneira abrangente em todo o território nacional, com a implantação e a consolidação de unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável. No âmbito do governo federal, cabe destacar ainda a fundação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), criado em 2007 a partir de um desmembramento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), figurando a partir de então como um órgão específico, com orçamento próprio, para a gestão das unidades de conservação federais.

---

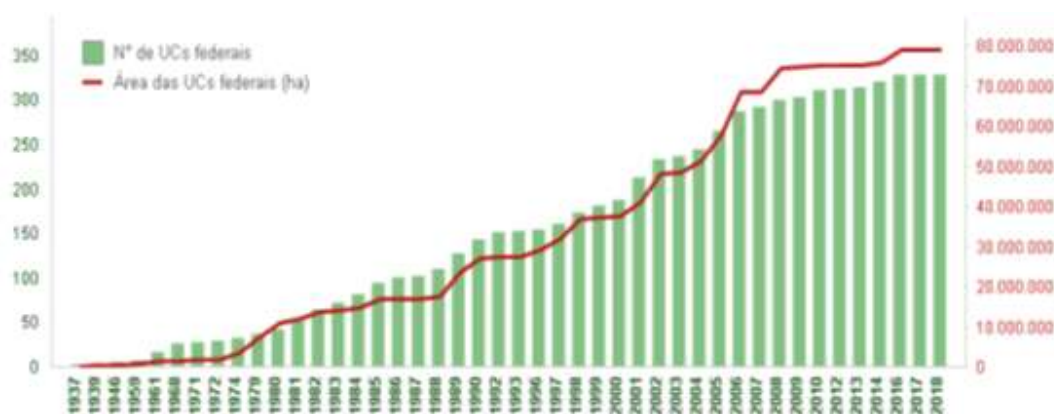
<sup>16</sup> *Bolsonaro acentua desmonte no Meio Ambiente com “extinção, adequação ou fusão” do CONAMA e outras 20 instituições.* Notícia Publicada no Site da Revista Fórum, dia 26 de março de 2019.



Esse contexto político de fortalecimento das institucionalidades relacionadas à política pública de conservação da natureza culminou em uma expressiva expansão no número de unidades de conservação no Brasil nas últimas três décadas. A Figura 02 mostra esta evolução para as unidades de conservação federais. Atualmente, o ICMBio é responsável pela gestão de 324 UCs, o que totaliza 79,2 milhões hectares, dos quais 49,1% são de proteção integral (MMA, 2019).



**Figura 02. Área (ha) e Número de UC federais no Brasil, por ano**



Fonte: Site do ICMBio (2018)

Embora tenha sido objeto de uma evolução relevante, o ICMBio ainda carece de estruturação administrativa, orçamentária e de pessoal que lhe permita a efetiva gestão de suas unidades de conservação. Segundo um estudo realizado sobre a efetividade de gestão das UCs federais no Brasil, apenas 31% encontram-se com nível satisfatório de implementação (WWF, 2017). Em termos orçamentários, há ainda uma demanda por recursos, em função da necessidade de investimentos fundamentais para consolidação da gestão das UCs. O montante de recursos do orçamento público destinados ao ICMBio atualmente está vinculado sobretudo às despesas com pessoal e outros gastos correntes não discricionários. Segundo Geluda *et al.* (2014), com base no apontamento do Tribunal de Contas da União (TCU, 2013), há um déficit de R\$ 470 milhões anuais, os quais seriam necessários para o funcionamento adequado das Unidades de Conservação geridas pelo ICMBio. Ainda sobre a demanda de recursos para investimentos, o mesmo estudo aponta que:

*Em 2008, os gastos em investimentos em unidades de conservação federais pelo ICMBio foram de apenas R\$ 13,6 milhões. A média das despesas discricionárias entre 2010 e 2014 alocadas pelo orçamento do ICMBio para investimento foi de R\$ 13,2 milhões por ano. Isso implicaria a necessidade de 34 a 46 para se alcançar os investimentos almejados (sem considerar a criação de mais nenhuma unidade de conservação. (GELUDA *et al.*, 2014: 196)*

Todos esses dados e informações indicam um processo de precarização dos serviços públicos ligados à gestão de unidades de conservação. As UCs cresceram em número e em área, o que não

foi acompanhado pelos recursos necessários para a efetivação desse processo de expansão. Esse fato se agrava ainda mais no atual contexto político de retração das despesas do governo, colocando a gestão das unidades de conservação em eminente risco. Apesar das várias diretrizes que vêm sendo pensadas e propostas para lidar com o problema do financiamento da política pública de unidades de conservação (GELUDA *et al*, 2014; GODOY, LEUZINGER, 2015) uma estratégia específica vem ganhando espaço e escala na agenda governamental, a qual busca pautar a política de conservação da natureza a partir da participação de segmentos do setor privado na gestão e na operação de serviços em UCs.

É possível identificar um conjunto de atores e instituições que vêm conduzindo esta pauta nos últimos anos e que dão legitimidade e respaldo político para a efetivação dessas alterações nos instrumentos e nas institucionalidades de gestão das UCs no Brasil. Por exemplo, vale destacar aqui a atuação do Instituto Semeia<sup>17</sup>, uma Organização Não-Governamental que atua como um *think thank* em defesa do envolvimento da iniciativa privada na gestão de serviços em unidades de conservação. Chama atenção o volume de informações, estudos propositivos e projetos de pesquisa que vêm sendo financiados por esta organização, sempre no sentido de afirmar a necessidade da concessão de serviços à iniciativa privada no âmbito das UCs.

Outro exemplo importante é a criação do Projeto de Parcerias Ambientais Público-Privadas (PAPP), fruto de uma articulação entre o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Socioambiental da Caixa Econômica Federal e o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Através desta articulação interinstitucional, o PAPP se consolida atualmente como principal instrumento para a viabilização dos procedimentos burocráticos relacionados a operação das concessões de serviço em Unidades de Conservação federais.

A prática de concessões de serviços no âmbito de unidades de conservação não é recente, embora tenha ganhado escala e acelerado sua implementação nos últimos anos, algo que tem se intensificado ainda mais a partir de 2016. Por exemplo, durante a última década, aconteceram concessões de serviço no Parque Nacional da Tijuca (RJ), no Parque Nacional do Iguaçu (PR) e no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE). Os serviços concedidos tem relação

---

<sup>17</sup> No site da organização, quando se acessa *Quem somos*, é apresentada a seguinte *Visão*: “Ser referência na articulação entre o setor público e privado para o desenvolvimento e aplicações de modelos de gestão inovadores e sustentáveis em áreas protegidas”.

direta com atividades ligadas ao turismo no território das unidades de conservação, atividade altamente rentável e que tem crescido nos últimos anos.

**Figura 03. Visitação em Unidades de Conservação (2007 – 2017)**



Fonte: Site do ICMBio (2019)

Ainda em 2007 (o primeiro ano sinalizado no gráfico acima), um Grupo de Trabalho Interministerial formado pelo Ministério do Meio Ambiente, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Ministério do Turismo e pela EMBRATUR (Instituto Brasileiro de Turismo) construiu um Plano de Ação para Estruturação e Promoção do Turismo nos Parques Nacionais. Esse documento consiste no primeiro esforço de sistematização e incentivo ao turismo em unidades de conservação. Cabe destacar que, neste Plano, foram listadas as seguintes unidades de conservação como prioritárias: Parque Nacional de Aparados da Serra (RS/SC) Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO) Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (MA) Parque Nacional do Jaú (AM) Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ) Parque Nacional da Serra da Capivara (PI). Destes, apenas o último ainda não foi objeto de concessões de serviços turísticos.

Vemos nesse contexto uma associação direta entre o tema do turismo e o processo de concessões à iniciativa privada em unidades de conservação. A visitação e o uso público em UCs, pelo enorme

potencial identificado na geração de lucros (SOUZA *et al*, 2017), são tidas hoje como fronteira para expansão do setor turístico, em particular na vertente do chamado ecoturismo. Há, portanto, um mercado em franca expansão, relacionado a uma agenda do setor turístico, que se cristaliza dentro da institucionalidade da política pública de unidades de conservação.

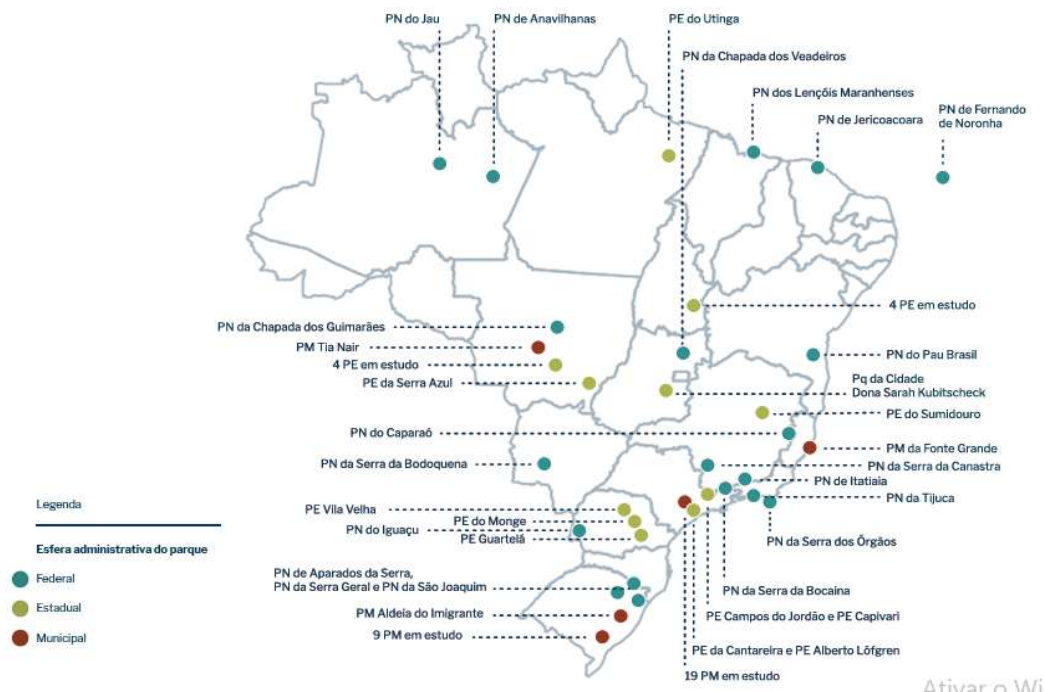
Como mostra o mapa apresentado na Figura 04, produzido pelo Instituto Semeia, atualmente são 37 Unidades de Conservação (com experiências diversificadas nas três esferas - federal, estadual e municipal) envolvidas em processos de concessão de serviços à iniciativa privada. A atual gestão do Ministério do Meio Ambiente já enfatizou publicamente que pretende intensificar a agenda de concessões, abrindo novos editais de chamamento público para apresentação de propostas<sup>18</sup>. O debate público sobre o tema ainda é incipiente, mas já é possível identificar controvérsias, polêmicas e contrapontos articulados por setores do movimento socioambientalista e da sociedade civil<sup>19</sup>. Muitas dúvidas vêm sendo apontadas sobre a capacidade dos instrumentos de concessão de serviços em dialogar com as dinâmicas locais e a organização da atividade turística já existentes nos territórios e no entorno das unidades de conservação.

---

<sup>18</sup> “A participação da iniciativa privada é fundamental pois o Estado brasileiro possui várias outras demandas. Investir no ecoturismo é uma oportunidade de envolvimento do setor privado e que ele traga toda a sua experiência para o setor público”, declaração do Ministro Ricardo Salles, disponível em: *ICMBio celebra marco de concessão no Parna Pau Brasil*. Notícia Publicada no Site do ICMBio, dia 28 de fevereiro de 2019.

<sup>19</sup> Como exemplo, cabe mencionar aqui a experiência do Fórum Contra a Privatização da Baía da Ilha Grande (FCPBIG), um coletivo de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais que se organizou para resistir ao projeto de Parceria Público Privada (PPP) lançado em 2016 pelo governo do estado do Rio de Janeiro para a gestão do Parque Estadual da Ilha Grande, em Angra dos Reis – RJ. O FCPBIG organizou uma série de atividades de mobilização junto às comunidades caiçaras da Ilha Grande para apresentar e debater o projeto, indicando as ameaças que estavam previstas caso fosse aprovado. Foi também organizada uma atuação de contestação jurídica ao projeto, embasada na não realização da consulta às populações tradicionais da Ilha Grande, dentre outros argumentos. Diante da forte mobilização social, o governo do estado recuou e engavetou (mesmo que provisoriamente) a proposta.

**Figura 04. Mapa das Parcerias e Concessões em UCs no Brasil**



Fonte: SEMEIA (2019).

Um exemplo é o Parque Nacional do Itatiaia que, no início de 2019, teve atividades de ordenamento do turismo em seu território concedidas à empresa Hope Recursos Humanos S/A<sup>20</sup>. O Parque Nacional do Itatiaia foi criado em 1934 e há muitas décadas é destino de turistas que procuram a região para prática de montanhismo e outras atividades de lazer. Já existe, portanto, todo um arranjo local de organização da atividade que poderia ser mobilizado como estratégia para a ampliação e fortalecimento da atividade turística, mas que é desconsiderado no processo de concorrência pública que vem sendo levado a cabo pelas concessões de serviços em UC.

O modelo que está sendo posto em operação tem ligação com a implementação de grandes projetos de fomento ao turismo, intensificando a atividade em parques nacionais que já possuem certo apelo à visitação e ao uso público. Para além da questão apontada acima sobre a desconexão entre o modelo de fomento ao turismo e as características de organização preexistentes nos territórios, há

<sup>20</sup> A Hope Recursos Humanos S/A opera também grandes contratos de concessão no Parque Nacional da Tijuca (RJ) e no Parque Nacional do Pau Brasil (BA), indicando a existência de um processo de concentração e centralização nas concessões em UCs, o que vai na contramão de processos que poderiam abarcar e incluir as comunidades locais.

---

ainda outro conjunto de efeitos não considerados que tem relação com os impactos desencadeados pelo crescimento da atividade turística sobre a natureza e sobre a sociedade. Embora, por vezes, o turismo seja enunciado como atividade econômica de baixo impacto, há uma vasta literatura acadêmica que vem denunciando os graves problemas socioambientais desencadeados pelo avanço não planejado da chamada indústria do turismo (CORIOLANO, 2007; CRUZ, 2007; CARDEL, 2015; PORTO, 2019), que também inclui o ecoturismo e as estratégias de construção de “negócios verdes”, que comercializam experiências de contemplação da natureza, um segmento específico do fenômeno contemporâneo de mercantilização da relação sociedade-natureza (SANTOS, 2014).

O arranjo das concessões viabiliza não só a ampliação da participação de empresas privadas na gestão de atividades meio e atividades fins relacionadas à operação do turismo, como também abre caminho para a incorporação de outros instrumentos de privatização da gestão ambiental de unidades de conservação, como, por exemplo, os investimentos privados de responsabilidade social empresarial. Como mostra Slovak (2017), já há no Brasil um movimento consolidado de grandes corporações em investir em unidades de conservação privadas, como as RPPNs (Reserva Privada do Patrimônio Natural. No cenário atual, em que o poder público sinaliza caminho aberto ao investimento privado em unidades de conservação públicas, as agências e consultorias que operam os recursos de responsabilidade empresarial das grandes corporações já visam se apropriar desse novo “nicho de investimentos” que, associado ao turismo, permitirá uma enorme visibilidade à marca dessas empresas.

### **Considerações e questões para o debate**

Embora o fenômeno da *mercantilização/ privatização/ neoliberalização da política de unidades de conservação* remonte a meados da década de 2000, é a partir de 2016 que essa orientação ganha escala e passa a avançar em ritmo acelerado. Os debates elencados acima são apenas alguns resultados preliminares de uma pesquisa em andamento que tem como objetivo seguir no monitoramento desse processo político. Nesse sentido, deixo a seguir algumas dimensões a serem melhor problematizadas, tanto no contexto político nacional, como também e principalmente em estudos de casos a serem realizados na observação das transformações desencadeadas nas unidades de conservação e nos territórios onde estão inseridas.

1. *Quais os impactos para as comunidades camponesas que estão dentro ou no entorno das UCs?*

Já havia um problema consolidado com relação aos desafios complexos que se apresentaram ao longo da trajetória de implementação da política pública de conservação da natureza, problemas estes quase nunca enfrentados através de uma política de reconhecimento das comunidades tradicionais camponesas e seus saberes no manejo da natureza e de (re)produção da agrobiodiversidade. Erige aqui um ponto nevrálgico que cabe salientar desde o início em toda e qualquer análise. Como o próprio nome nos permite presumir, a iniciativa privada é aquela que priva alguém de algo. Nesse caso, nos parece nítido que quem seria privado seriam aqueles que já são privados de acessar os territórios fundamentais para a manutenção dos seus modos de vida tradicionais. Há que se considerar aqui que o fenômeno das concessões em unidades de conservação vai na contramão das experiências exitosas de promoção de Turismo de Base Comunitária através da autogestão e da economia solidária, excluindo, mais uma vez, as comunidades. Há ainda que sobressaltar uma nova dimensão do debate fundiário que se reconfigura a partir da formatação de novos regimes de gestão e controle sobre terra e território no contexto das unidades de conservação, com a participação cada vez mais intensa de empresas e grandes corporações privadas.

2. *Quais os efeitos no que diz respeito à gestão pública e ao ICMBIO?*

Em pouco mais de 10 anos de existência do ICMBio, os governos não conseguiram ainda prover a estruturação necessária ao instituto, tanto do ponto de vista técnico (centros de pesquisa e profissionais em quantidade e qualidade, capazes de estudar e aprender a conservar a agrobiodiversidade), quanto do ponto de vista financeiro. Hoje, no Brasil, o argumento central que abre caminho para a proposta de privatização de Unidades de Conservação é a ausência de recursos orçamentários. Quais as alternativas de financiamento? Cabe aqui destacar a contradição intrínseca de uma das principais estratégias de financiamento mobilizadas para a estruturação e para a própria operação e funcionamento de muitas Unidades de Conservação no Brasil. Os recursos advindos do mecanismo de compensação ambiental são, por vezes, a única fonte de receita para investimentos e financiamento de projetos nas UC. Esse arranjo de financiamento cria uma situação em que é necessário um desastre ambiental em uma localidade (por exemplo, um

vazamento de petróleo) para que um outro local (onde existe um parque nacional, por exemplo) possa ser, de fato e efetivamente, conservado. Essa nuance, nada acessória, nos mostra a fragilidade e a contradição explícita no âmbito da política de unidades de conservação.

3. *Quais as implicações para a gestão democrática nas unidades de conservação?*

Há uma intenção política, por parte das BINGOS e dos outros atores e instituições que aderem a essa convergência entre o capitalismo neoliberal e a conservação da natureza, em enquadrar essa arquitetura institucional neoliberal enquanto uma estrutura de governança democrática, em que outros atores, para além do Estado, dão forma e protagonizam a operação da política de conservação da natureza. A ampliação para um leque diversificado de agentes de mercado e das BINGOs não significa, em absoluto, uma ampliação democrática, uma vez que não abarca praticamente nenhuma dimensão considerável das populações diretamente relacionadas ao impacto da implantação de áreas protegidas (populações rurais, em particular), nem dá espaço para outros segmentos da sociedade que atuam na convergência das ecologias políticas e das práticas dos movimentos sociais. Soma-se a isso, o desmonte acelerado das instâncias (mesmos limitadas) de controle social, tanto em nível nacional (como é o caso do CONAMA, citado acima) quanto em nível local, no que diz respeito ao esvaziamento progressivo dos conselhos das unidades de conservação. Ao que parece, a emergência de projetos de concessões à iniciativa privada em unidades de conservação, substitui uma gramática política democrática pela primazia de empresas que passam a orientar os novos rumos da conservação da natureza, associados, sobretudo, ao fortalecimento da agenda do turismo. É preciso ainda acrescentar que a substituição de quadros técnicos na gestão das unidades de conservação por representantes ligados direta ou indiretamente aos militares indica mais um enorme passo atrás no que diz respeito à construção democrática que vinha sendo implementada nas últimas décadas no âmbito das unidades de conservação. Mais que isso, reforça a conotação policialesca (criminalização das comunidades) que imperou por muitos anos na orientação da política de conservação da natureza e que vinha sendo combatida pela vertente socioambiental em crescimento nos órgãos ambientais.



## Referências bibliográfias

- ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento de justiça ambiental. **Estudos Avançados (USP.Impresso)**, v. 24, p. 103-120, 2010
- ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DO IPEA – AFIPEA. **Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais**. ARCA Desenvolvimento, 2019
- ALIMONDA, H. Ecología política latinoamericana y pensamiento crítico: vanguardias arraigadas. UFPR - **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, 161-168, 2015
- ARAÚJO, S. M. G. **Vinte e Cinco Anos da Lei da Políticas Nacional do Meio Ambiente**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2008
- BARRETO FILHO, H. **Da nação ao planeta através da natureza: uma abordagem antropológica das unidades de conservação de proteção integral na Amazônia brasileira**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de São Paulo, Ano de Obtenção: 2001
- BENSUSAN, N. Diversidade e Unidade: um dilema constante. Uma breve história da ideia de conservar a natureza em áreas protegidas e seus dilemas. In: Nurit Bensusan; Ana Paula Prates. (Org.). **A Diversidade Cabe na Unidade? Áreas Protegidas no Brasil**. 1ed.Brasília: IEB Mil Folhas, 2014, v. 1, p. 30-81.
- BOLTANSKI, L., CHIAPELLO, E. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009
- BROCKINGTON, D, DUFFY, R, IGOE, J. **Nature unbound: Conservation, capitalism, and the future of protected areas** . London: Earthscan, 2008
- BRONZ, D. **Empreendimentos e empreendedores: formas de gestão, classificações e conflitos a partir do licenciamento ambiental**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Ano de obtenção: 2011.
- BÜSCHER, B., SULLIVAN, S., NEVES, K., IGOE, J., BROCKINGTON, D. Towards a Synthesized Critique of Neoliberal Biodiversity Conservation, **Capitalism Nature Socialism**, 23:2, 4-30, 2012

CARDEL, L. Prospecção sobre Espacialidade e Territorialidade em comunidades do Litoral Norte Baiano: transformações fundiárias e reconfigurações das atividades agrícolas e extrativistas nas vivências cotidianas (1970-2014). In: **17º Congresso Brasileiro de Sociologia. Sociologia em Diálogos Transnacionais**, 2015, Porto Alegre: UFRGS-SBS, v. 01. p. 05-18, 2015.

CORIOLOANO, L. N. Uma Epistemologia para o estudo do Turismo: a análise do discurso. In: Luzia Neide Menezes Teixeira Coriolano; Fabio Perdigão Vasconcelos. (Org.). **O Turismo e a relação Sociedade-Natureza: realidades, conflitos e resistências**. 1ed.Fortaleza: EdUECE, 2007, v. 1, p. 314-326

CRUZ, R. C. A. **Geografia do Turismo: de lugares a pseudo-lugares**. São Paulo, Roca, 2007

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. Sao Paulo: HUCITEC, 1996

DOWIE, M. Refugiados da conservação. **NUPAUB**. Artigo n.º 4. 7p, 2006

ESCOBAR, A. Lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? In: LANDER, Edgardo (Org). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 69 – 86

FOUCAULT, M. **O nascimento da biopolítica**. Editora Martins Fontes. 2008

GELUDA, L; SERRÃO, M; LEMOS, R. Desafios para a sustentabilidade financeira das unidades de conservação no Brasil. In: Nurit Bensusan; Ana Paula Prates. (Org.). **A Diversidade Cabe na Unidade? Áreas Protegidas no Brasil**. 1ed.Brasília: IEB Mil Folhas, 2014, v. 1, p. 184 - 219.

GIFFONI, Rl. O poder da crítica: um estudo sobre a relação empresa e movimentos sociais em um contexto de conflito ambiental. **Estudos de Sociologia**, v. 18, p. 307, 2013.

GODOY, L. R. C; LEUZINGER, M. D. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências. **Revista de Informação Legislativa**, v. 1, p. 223-243, 2015.

HUNT, C., DURHAM, W. Shrouded in a fetishistic mist: commoditisation of sustainability in tourism. **International Journal of Tourism Anthropology**. 2. 330-347, 2012.

IGOE, J., SULLIVAN, S. Problematizing neoliberal biodiversity conservation: Displaced and disobedient knowledges. **London: International Institute for Environment and Development**, 2009

JORDAN, A.; BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C. Policy Desmantling. **Journal of European Public Policy**. Volume 20, número 5. 2013. pp. 795-805.

LASCOUMES, P; LE GALES, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Pós Ci. Soc.**, v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012a

LANDER, E. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. In: LANDER, E. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

LEROY, J. P. **Mercado ou Bens Comuns? O papel dos povos indígenas, comunidades tradicionais e setores do campesinato diante da crise ambiental**. Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assessoria Social e Educacional, 2016, 44p.

MELETIS, Z., CAMPBELL, L. Call it consumption! Re-conceptualizing ecotourism as consumption and consumptive. **Geog Compass** 1:850–870, 2007

MMA – Ministério do Meio Ambiente. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, Tabela consolidada de Unidades de Conservação. Atualizada em 28 de janeiro de 2019.

MORENO, C. **A métrica do carbono e as novas equações coloniais**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Ano de obtenção: 2018.

PORTO, J. R. S. Expansão do turismo, conflitos territoriais e resistência quilombola no Baixo Sul da Bahia. *Revista del CESLA*, v. 1, p. 301-332, 2019.

PORTO-GONÇALVES, C. W. A territorialidade seringueira. *Geografia e Movimento Social. GEOgraphia*, Ano 1, n.2, 1999.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PORTO-GONÇALVES, C. W.; BRITTO, S. **Os pivôs da discórdia e a digna raiva: uma análise dos conflitos por terra, água e território em Correntina–BA**. Documento de trabalho, inédito, 2018. Disponível em: <http://www.lemto.uff.br/index.php/noticias/44-correntina>. Acesso: 20 de setembro de 2018.

---

QUIJANO, A. A colonialidade de poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

RAMOS, A. Políticas públicas para Áreas Protegidas no Brasil. In: Nurit Bensusan; Ana Paula Prates. (Org.). **A Diversidade Cabe na Unidade? Áreas Protegidas no Brasil**. 1ed. Brasília: IEB Mil Folhas, 2014, v. 1, p. 120-152.

SANTOS, M. C. C. A. **A mercantilização da paisagem natural nos Parques Nacionais do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação de Geografia. Universidade Federal de Sergipe, UFS, Ano de obtenção: 2014

Acompanhe as ações do GEBIG através do site

**gebig.org**